

Aus Politik und Zeitgeschichte

Citha D. Maaß

Der sowjetisch-afghanische Krieg:
Innenpolitische Voraussetzungen,
Verlauf und Endphase

Khushi M. Khan

Zur politischen Lage in Pakistan nach Zia

Joachim Betz

Außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen
der wirtschaftspolitischen Liberalisierung
in Indien

B 9/89

24. Februar 1989

Citha D. Maaß, Dr. phil., geb. 1946; Studium der Politischen Wissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Geschichte in Göttingen, München und New Delhi/Indien; sechs Jahre Forschungsaufenthalt in Südasien, davon 3½ Jahre als Stipendiatin der Alexander von Humboldt-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Indien – Nepal – Sri Lanka: Süd-Süd-Beziehungen zwischen Symmetrie und Dependenz, Wiesbaden 1982; zahlreiche Artikel über politische Probleme Südasiens.

Khushi M. Khan, Dr. rer. pol., geb. 1930; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg; Lehrbeauftragter an der Universität Oldenburg.

Veröffentlichungen u. a.: Regionale Wirtschaftsentwicklung in Pakistan, Stuttgart 1971; Self-Reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie, München 1980; (Hrsg.-zus. mit V. Matthies) Regional-konflikte in der Dritten Welt, München 1981; (Hrsg.) Multinationals of the South: New Actors in the International Economy, London 1986; Nord-Süd-Dialog: Ende oder Wende? (im Druck).

Joachim Betz, geb. 1946, Dr. rer. soc.; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Romanistik; 1974–1980 Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; seither Leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, Baden-Baden 1978; Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in Sri Lanka seit 1977, Hamburg 1983; (Hrsg.) Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern. Ursachen, Rückwirkungen, Lösungsansätze, München 1983; (Red. zus. mit Volker Matthies) Jahrbuch Dritte Welt, München, 1983 ff.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der sowjetisch-afghanische Krieg: Innenpolitische Voraussetzungen, Verlauf und Endphase

Normalerweise ist es das Anliegen eines wissenschaftlichen Beitrags, die „politische Wahrheit“ aus kontroversen Berichten herauszufiltern und eine überzeugte und überzeugende Hintergrundanalyse zu leisten. Im Falle des Afghanistan-Kriegs führt wissenschaftliche Sorgfalt eher zum entgegengesetzten Ergebnis. Die politische Wahrheit ist vorerst nicht erkennbar, vielmehr läßt sich ein breites Spektrum voneinander abweichender, ja konträrer Interpretationen nachweisen.

Charles Dunbar, Mitte der achtziger Jahre in einer besonders entscheidenden Umbruchphase des Kriegsverlaufs Afghanistan-Koordinator im US-State Department — also ein Mann unmittelbar an der Informationsquelle —, hat ein bezeichnendes Bild gebraucht: Ein halbes Dutzend Augenzeugen desselben Verbrechens schildern völlig entgegengesetzte Versionen. „Die vorgefaßten Meinungen und Vorurteile eines jeden Beobachters prägen die Interpretationen der beobachteten Ereignisse.“¹⁾ Abgesehen von den ideologischen Implikationen dieses Kriegs, ist mit Günter Knabe noch auf einen anderen wesentlichen Aspekt hinzuweisen: „Es fehlen ganz einfach gesicherte Daten.“²⁾ Das gilt insbesondere für den Zeitraum ab 1985. In jüngster Zeit werden zwar mehr Einzelheiten und Hinter-

grundinformationen bekannt, doch sind noch viele Informationslücken zu schließen. Da kaum ein westlicher Beobachter bis zum Februar 1988 tatsächlich mit einem Abzug der sowjetischen Truppen gerechnet hat, sind alle vorherigen Analysen von der Annahme geprägt, die Kreml-Führung strebe eine langfristige „Sowjetisierung“ Afghanistans an.

Dieser Beitrag schließt an einen 1987 in der „Beilage“ veröffentlichten Artikel von Jürgen Bellers und Ghulam D. Totakhyll³⁾ an, konzentriert sich allerdings auf die innerafghanischen Aspekte des sowjetisch-afghanischen Kriegs. Langfristige gesellschaftliche Strukturmerkmale werden im Hinblick auf ihre potentielle Relevanz nach dem sowjetischen Abzug dargestellt. Die Periodisierung der acht Kriegsjahre bis zu den Genfer Abkommen betont den Prozeßcharakter des Kriegsgeschehens und soll die Einordnung von Einzelinformationen, auf die hier verzichtet werden muß, erleichtern. Die Hintergründe der Genfer Verhandlungen, sofern sie schon bekannt sind, werden erläutert. Da sich die neuesten Entwicklungen im neunten, hoffentlich letzten Jahr dieses Kriegs überstürzen, werden statt der aktuellen Ereignisse die internen Probleme des Widerstands unter einem längerfristigen Aspekt untersucht.

I. Die afghanische Gesellschaft: langfristige Strukturmerkmale und kriegsbedingte Umwälzung

Eine Kurzcharakteristik der „dornigen“ Eigenschaften der Afghanen gibt Anthony Arnold: Die Afghanen seien individualistisch, unabhängig, autark, pflegten enge Familienbindungen, wehrten sich gegen Wandel und hätten eine stark ausgeprägte Tradition von Fehdekämpfen⁴⁾. Daraus

folgten, wie zwei Seiten einer Medaille, Stärken und Schwächen des afghanischen Widerstands. Felix Ermacora betont in einem historischen Rückblick die für den afghanischen Widerstand positiven Aspekte der „dornigen“ Eigenschaften: „Doch wer die Geschichte des Landes kennt, mußte ahnen, daß eine auf Unabhängigkeit und Freiheit von fremdem Zwang eingestimmte Bevölkerung, die noch dazu von einem tiefen religiösen Bewußtsein getragen ist, sich mit der Anwesenheit einer fremden Militärmacht nicht ohne weiteres abfinden würde.“⁵⁾ Ihre Kehrseite besteht in der internen Zerstrittenheit der in Peshawar ansässigen Widerstandsparteien.

¹⁾ Charles Dunbar, Afghanistan in 1986. The balance endures, in: Asian Survey, 27 (1987) 2, S. 127.

²⁾ Günter Knabe, Krieg und Widerstand, in: Der Afghanistan-Konflikt. Regionale und internationale Dimensionen. Münchner Beiträge zur Internationalen Politik, (1987) 8, S. 25.

³⁾ Vgl. Jürgen Bellers/Ghulam D. Totakhyll, Der Afghanistan-Konflikt und das internationale System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/87, S. 3—21.

⁴⁾ Anthony Arnold, The stony path to Afghan socialism: problems of Sovietization in an alpine Muslim Society, in: Orbis, 29 (1985) 1, S. 40.

⁵⁾ Felix Ermacora, Afghanistan und das Weltgewissen, in: Europa-Archiv, 41 (1986) 17, S. 503.

Die afghanischen Widerstandsführer schieben die Schuld dafür dem früheren pakistanischen Staatschef Zia ul-Haq zu, der in der Tat massiven Einfluß auf die internen Machtverhältnisse im Widerstand genommen hat. Anthony Hyman sieht indes einen anderen Grund: „Daß sich die verschiedenen Allianzen, die bisher gebildet wurden, als kurzlebig, unvollständig und sogar kontraproduktiv erwiesen, konnte kaum Pakistan angelastet werden. Die Schuld ist wahrscheinlich eher in der Natur der afghanischen Gesellschaft zu suchen mit ihrem mannigfaltigen ethnischen, tribalen und religiösen Hintergrund — Unterschiede, die sich übrigens exakt in der Zusammensetzung der (Widerstands-) Parteien widerspiegelten. Persönlichkeitskonflikte verbunden mit grundlegenden tribalen und ethnischen Trennlinien bildeten die gravierendsten Hindernisse für die Einheit der Opposition, und die Hindernisse bestehen, bezeichnenderweise, auch zwischen den Gefolgsleuten der DVPA (Demokratische Volkspartei Afghanistans).“⁶⁾

Wie aktuell diese langfristigen Strukturmerkmale auch in der augenblicklichen Situation sind, zeigt sich daran, daß Hymans skeptische Beurteilung der bisherigen Einigungsbestrebungen durchaus zu einer prognostischen Aussage über die zukünftigen politischen Machtkämpfe um die Regierungsverantwortung nach dem Abzug der sowjetischen Truppen werden kann. Die augenblicklichen Anzeichen sprechen dafür, daß sich der jetzige Widerstandskampf gegen die fremden Truppen anschließend in einem Bürgerkrieg und einem ideologischen Ordnungskampf zwischen verschiedenen einheimischen Machtgruppierungen fortsetzen wird — und zwar nicht nur gegen das DVPA-Regime, sondern auch zwischen verschiedenen Widerstandsparteien.

Die genannten Charakteristika lassen sich auf die drei wichtigsten Strukturmerkmale der afghanischen Gesellschaft zurückführen: 1. ethnische Heterogenität, 2. tribales Autonomiestreben, 3. divergierende Interpretationen des islamischen Normenkodex. Die ethnische Heterogenität manifestiert sich in einer multi-rassischen und multilinguistischen Struktur. Das dominierende Identitätskriterium ist die Zugehörigkeit zum Familienclan, der die unterste Einheit in der tribalen Ordnung von Unter- und Oberstämmen innerhalb einer Gesamtnethnie darstellt. Die Zugehörigkeit zu Clan und Stamm wird religiös legitimiert mit der (realen oder fiktiven) Abstammung von einem gemeinsamen Ahnherrn (möglichst einem Abkömmling der Familie des Propheten Mohammed). Trotz der gemeinsamen islamischen Religion besteht kein Konsensus über die „richtige“ Interpretation der islamischen Normen. Das hat in der afghanischen Geschichte wiederholt zu politischen Kontroversen geführt.

⁶⁾ Anthony Hyman, *The Afghan politics of exile*, in: *Third World Quarterly*, 9 (1987) 1, S. 75.

In der *ethnischen Heterogenität* ist die erste Ursache für die Fragmentierung der Gesellschaft zu sehen. Afghanistans Geschichte ist durch eine lange Abfolge von Eroberungszügen aus Westen, Norden und Osten geprägt. Jeder der Eroberungszüge brachte eine neue Rasse mit einer eigenen Sprache in das Gebiet des heutigen Afghanistan, so daß sich allmählich eine Vielzahl von nebeneinander lebenden, sich aber deutlich gegeneinander abgrenzenden Ethnien herausbildete. „Staatsvolk“ ist die paschtunische Ethnie, die von den nicht-paschtunischen Ethnien auch als „afghanisch“ bezeichnet wird. Aus politischen Gründen wird der paschtunische Bevölkerungsanteil zu hoch angegeben (mit 50 bis 60 Prozent), tatsächlich dürfte er nur bei 40 Prozent liegen. Die Sprache vieler Paschtunen, „Paschtu“, ist eine der beiden Staatssprachen. Die andere offizielle Sprache, „Dari“ (auch „Farsi“ genannt), ist ein neupersischer Dialekt und wird von den Tajiken, der zweitwichtigsten Ethnie, aber auch von städtischen Paschtunen gesprochen. Die übrigen Ethnien haben ihre jeweils eigene Sprache, so daß das 15-Millionen-Volk in eine Unzahl von Sprach- und Dialektgruppen aufgesplittert ist⁷⁾. Traditionelle Identitätsabgrenzung und machtpolitische Spannungen zwischen den verschiedenen Ethnien blieben auch während des Widerstandskampfes bestehen und trugen wesentlich dazu bei, daß weder eine geschlossene Widerstandsfront noch eine einheitliche Exilregierung gebildet wurden.

Stärker noch als das „ethnische Grobraster“ ist jedoch die Spaltung durch die „tribale Feingliederung“. Das *tribale Autonomiestreben* ist das wichtigste Charakteristikum der afghanischen Gesellschaft, denn die politische Macht liegt nach wie vor weitgehend in den Händen der zahlreichen Führer von Ober- und Unterstämmen. Die Stammesführer trachten danach, innerhalb ihres Stammes größtmögliche Autonomie zu wahren und den Einfluß „von oben“ (bis 1973 seitens des Königs, dann seitens des Staatspräsidenten) bzw. „von außen“ (seitens der sowjetischen Berater) gering zu halten. Die konfliktträchtige Distanzierung von einer zentralistischen Staatsgewalt und die Selbstversorgung der Stämme werden begünstigt durch die geographischen Eigenheiten Afghanistans, das überwiegend aus gebirgigem Terrain mit unzähligen, teilweise schwer zugänglichen Tälern besteht. Doch wieder muß auf beide Seiten der Medaille verwiesen werden. Für die Guerillakriegsführung sind die Tradition dezentralisierter Sozialstruktur und Machtver-

⁷⁾ Ethnische Verteilung nach: Erhard Franz, *Die Bevölkerung*, in: Dokumentations-Leitstelle Moderner Orient (Hamburg), *Afghanistan seit dem Sturz der Monarchie. Dokumentation zur Politik, Wirtschaft und Bevölkerung*, Hamburg 1981, S. 106: 1. Paschtunen (48 Prozent), 2. Tajiken (23,7 Prozent), 3. Uzbeken (8,9 Prozent), 4. Hazara (6,7 Prozent), 5. Aimaq (3,7 Prozent), 6. Farsiwan (3,7 Prozent), 7. Turkmenen (drei Prozent), 8. Sonstige mit weniger als ein Prozent: Baluchen, Nuristani, Pamiri, Qzibash, Pashai, Sikhs und Hindus, Brahui, Kirghizen, Qarakalpakken, Jat und Gujrat.

teilung sowie das System der Selbstversorgung innerhalb einzelner Täler oder Gebirgsgegenden äußerst günstig gewesen. Für die Bildung einer straff organisierten und geschlossen auftretenden Exilregierung stellten sie dagegen die größten Hindernisse dar.

Angesichts der dezentralisierten Machtverteilung ist es kaum überraschend, daß die afghanische Gesellschaft seit Entstehen eines „modernen“ Staates (1747) noch nicht zu einer Nation mit einer nationalen Loyalität zusammengewachsen ist. Um die traditionelle — und sicher auch zukünftige — Tragweite dieses Strukturmerkmals richtig einschätzen zu können, muß man allerdings den Blick von der Ebene der Stammesautonomie weiter nach unten richten. So wie jeder Stammesführer um seine Unabhängigkeit von einer übergeordneten Machtinstanz kämpft, so wiederholt sich das gleiche Verhalten auf der Ebene der Clan-Oberhäupter und letztlich bei jedem (männlichen) Afghanen — daher der eingangs konstatierte Individualismus. Das männliche Persönlichkeitsideal, speziell der paschtunischen Stämme, ist der „Krieger-Dichter“, ein Ideal, das nun von den Mudjaheddin verwirklicht werden kann. Louis Dupree sieht darin sogar einen der Gründe für die Hartnäckigkeit und Langlebigkeit des Widerstands⁸⁾.

Die strukturelle Bedeutung des tribalen Autonomiestrebens wäre unvollständig beschrieben, ginge man nicht auch auf dessen widersprüchliche Natur ein. Der paschtunische Begriff der (Mannes-)Ehre (namus) schließt sowohl Autonomie als auch Gleichheit ein, wobei die Gleichheit einerseits ein anerkannter Status ist, andererseits aber immer erneut bestätigt werden muß. Der daraus erwachsende soziale Zwang bildet eine permanente Quelle für Machtkonflikte, sogar zwischen den (männlichen) Familienmitgliedern. Um die Gleichheit zu wahren, müssen Ehre und Autonomie entweder durch Kooperation mit anderen Familien- bzw. Stammesmitgliedern (Solidarität) oder durch Wettkampf und Dominanzstreben (Rivalität) aufrechterhalten werden. Aufgrund dessen werden der Stammes-, der Dorf- und selbst der Familienverband in rivalisierende Fraktionen gespalten⁹⁾. Jeder der Fraktionsführer sucht seine Ehre und Autonomie durch eine möglichst große Anhängerschaft oder durch Zweckallianzen mit äußeren, übergeordneten Autoritäten abzusichern.

Darin dürfte ein psychologischer Grund für das Verhalten lokaler Fraktionsführer zu sehen sein, wechselnde Allianzen mit den vor Ort kämpfenden

Kommandanten, mit den in Peshawar ansässigen politischen Führern, aber auch mit den sowjetischen Machthabern einzugehen. Dabei wird durchaus auf die Taktik gegenüber der früheren britisch-indischen Kolonialregierung zurückgegriffen. Wie früher von den britischen so lassen sich heute manche lokalen Fraktionsführer von den sowjetischen Machthabern ihr politisches Wohlverhalten oder zumindest das Ruhenlassen der Waffen mit Geld erkaufen. Aber auch die Kooperation mit den politischen Führern in Peshawar gleicht mitunter eher einer Zweckallianz als einem ideologischen Überzeugungsbündnis, die Peshawar-Parteien werden schlicht als „Läden“ (für die Waffenversorgung) bezeichnet.

Das dritte Strukturmerkmal, die *religiös-politische Heterogenität innerhalb des Islam*, ist an sich kein afghanisches Spezifikum. Charakteristisch für die afghanische Gesellschaft ist allerdings, daß die Rivalität zwischen verschiedenen islamischen Sekten und Schulen um die „richtige“ Interpretation des Normenkodex die Fragmentierung der Gesellschaft weiter vertieft hat. Die religiöse Heterogenität verband sich mit der ethnischen und tribalen Heterogenität, so daß sich alle drei Merkmale gegenseitig verstärkten.

Die besondere Brisanz dieses dritten Merkmals besteht darin, daß soziale und politische Meinungsverschiedenheiten mit religiösen Argumenten ausgetragen werden und daß machtpolitische Mobilisierungskampagnen religiös legitimiert werden können. Die Geschichte Afghanistans, aber auch die Rivalitätskämpfe zwischen den Widerstandsführern bestätigen dies.

Die afghanische Bevölkerung ist zu ca. 85 Prozent sunnitisch, nur 15 Prozent gehören der shiitischen Richtung des Islam an. Beide Sekten sind wiederum in sich gespalten. Innerhalb der sunnitischen Mehrheit haben sich verschiedene Sufi-Bruderschaften (tariqa) herausgebildet, die sich sowohl untereinander als auch gegenüber der Hauptrichtung des Hanafi Islam abgrenzten. Die shiitische Minderheit zerfällt in zwei „Schulen“, die Imamiten (Zwölfer-schiiiten) und die Ismailiten.

Die militärischen und politischen Auswirkungen dieser religiösen Divergenzen auf den Widerstandskampf sind erwartungsgemäß ambivalent. Gehören Kampfgruppen vor Ort derselben religiösen „Schule“ an, zeichnen sie sich durch besondere Homogenität, Solidarität und folglich durch hohe Schlagkraft aus¹⁰⁾. Andererseits leidet der Zusammenhalt der politischen Führer unter den religiösen Rivalitäten. Da nicht nur die geographische Nähe zur pakistanischen bzw. iranischen Grenze die Richtung der Flüchtlingsströme bestimmt hat, sondern gleichermaßen auch die religiöse Affinität zu dem jeweiligen Zufluchtsland, sind sunnitische Familien, Dörfer und Stämme nach Pakistan geflücht-

⁸⁾ Vgl. Louis Dupree, *Cultural Changes among the mujahedin and mahajerin*, in: Bo Huld/Erhard Jansson (eds.), *The tragedy of Afghanistan — The social, cultural and political impact of the Soviet invasion*, London et al. 1988, S. 31. Der berühmteste Krieger-Dichter war Khushal Khan Khattak (1613—1690), dessen Ruhm in der Volksdichtung tradiert wird.

⁹⁾ Vgl. Asger Christensen, *When Muslim identity has different meanings: religion and politics in contemporary Afghanistan*, in: B. Huld/E. Jansson (Anm. 8), S. 8—9.

¹⁰⁾ Vgl. Olivier Roy, *Sufism in the Afghan Resistance*, in: *Central Asian Survey*, 2 (1983) 4, S. 61—79.

tet, während die shiitischen Anhänger Zuflucht im Iran gesucht haben. Im Iran haben sich acht verschiedene shiitische Gruppen etabliert, die aber im Vergleich zu den sieben sunnitischen Parteien in Pakistan wenig politisches Gewicht innerhalb der Widerstandsführung besitzen. Doch auch die sieben Peshawar-Parteien sind religiös gespalten, denn drei der Parteien werden von Sufi-Führern geleitet.

Die genannten drei Merkmale bestimmen seit Jahrhunderten den afghanischen Gesellschaftsaufbau. Da die Loyalitäten nicht durch die geographische Bindung an ein bestimmtes Siedlungsgebiet, sondern durch die religiös-familiäre Zugehörigkeit zu Clan, Stamm und Ethnie bestimmt sind, kann man davon ausgehen, daß diese Strukturmerkmale auch die durch den Krieg ausgelöste demographische Umwälzung überdauern und die zukünftige Reorganisation der Gesellschaft mitprägen werden.

Die ethnische, tribale und religiöse Vielfalt Afghanistans ist umso erstaunlicher angesichts der relativ kleinen Gesamtbevölkerung des Landes. Wie über so vieles in Afghanistan liegen allerdings auch über die Bevölkerungsgröße und -verteilung keine gesicherten Daten vor. Ein zuverlässiger Zensus wurde bis zur sowjetischen Intervention niemals durchgeführt, man war und ist auf Schätzungen angewiesen. Die 1979 kurz vor der Intervention durchgeführte „demographische Erhebung“ wurde als „Zensus“ deklariert. Erhard Franz¹¹⁾ spricht dem „Zensus“ jedoch – berechtigterweise – einen zuverlässigen Charakter ab, da sich das Land zum damaligen Zeitpunkt bereits in Aufruhr gegen die Revolutionsregierung von Taraki und Amin befunden habe.

Die Erhebung vermittelt immerhin eine annähernde Vorstellung von der Bevölkerungsgröße vor der sowjetischen Intervention. Die Gesamtbevölkerung betrug danach 1979 15,54 Millionen, davon

lebten 11,32 Millionen (84 Prozent) auf dem Land. Von der Landbevölkerung wiederum wurden 2,5 Millionen als Nomaden eingestuft, das entsprach 16,09 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Nomaden lebten größtenteils im afghanisch/pakistanischen Grenzgebiet. Sie gehören der paschtunischen Ethnie an, die auf pakistanischer Seite als „Pathanen“ bezeichnet wird. Es liegt auf der Hand, daß dank der „nomadischen Grenzgänger“ die Widerstandsgruppen über ideale Voraussetzungen für Infiltrationen verfügten.

Der Erhebung von 1979 folgte indessen eine demographische Umwälzung. Bereits 1978/79 setzte der Flüchtlingsstrom (insbesondere nach Pakistan) ein und schwoll seit 1980 zu weltweit einzigartigen Dimensionen an. Mitte der achtziger Jahre wurde die Gesamtzahl der Flüchtlinge auf über fünf Millionen geschätzt, also auf ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Ca. drei Millionen Afghanen flüchteten in das überwiegend sunnitische Pakistan, ca. zwei Millionen in den shiitischen Iran, ca. 0,1 Million in das historisch verwandte Indien und eine unbekannt Zahl in andere Länder. Im Jahre 1984 war schätzungsweise jeder vierte Flüchtling der Welt ein Afghane!

Hinzu kamen die „internen“ Flüchtlinge, also solche, die innerhalb Afghanistans in die – relativ – sicheren Städte flohen. Genaue Zahlen wurden verständlicherweise nicht bekannt, doch dürfte es sich um eine Größenordnung von einigen hunderttausenden handeln. Als ein Indiz gibt Ermacora das sprunghafte Anwachsen der Kabuler Bevölkerung an¹²⁾. Die Hauptstadt Kabul hatte 1979 etwa 850 000 Einwohner, 1986 dagegen fast zwei Millionen. Schließlich wurden 1985 von der UNO noch die Verluste der Zivilbevölkerung ermittelt und mit insgesamt etwa 37 000 getöteten Zivilisten angegeben, nach einer neuen Publikation von 1988 sogar mit inzwischen über einer Million¹³⁾.

II. Periodisierung des Kriegs

Was Dupree in Anspielung auf die drei Anglo-Afghanischen Kriege den „Ersten Russisch-Afghanischen Krieg“¹⁴⁾ genannt hat, begann militärisch am 24. Dezember 1979 mit der sowjetischen Besetzung des Militärflughafens Bagram (bei Kabul) und der Einsetzung Babrak Karmals als sowjetischen Vasallen am 27. Dezember, nahm seine entscheidende politische Wende am 14. April 1988 mit der Unterzeichnung der vier Genfer Abkommen und

soll militärisch am 15. Februar 1989 mit dem Abzug der letzten sowjetischen Truppen beendet sein.

Den Stellenwert der Genfer Abkommen und der nachfolgenden Ereignisse hat Olivier Roy in aller Deutlichkeit bestimmt: Die Genfer Abkommen seien „kein Friedensvertrag“ gewesen, sondern hätten allein dazu gedient, der Sowjetunion den Truppenabzug unter Wahrung ihres Gesichtes zu ermöglichen. „Jedermann bereitet sich auf die zweite Runde vor, die eine Rückkehr zur Lage vom Jahr 1979 vor der sowjetischen Invasion ist: zu einem Bürgerkrieg zwischen den Mudjaheddin und den Kommunisten, den die Mudjaheddin zweifellos gewinnen werden. Doch es wird wieder ein lokaler Konflikt sein, nicht mehr eine Ost-West-Auseinandersetzung, selbst wenn es der Sowjetunion ge-

¹¹⁾ Erhard Franz (Anm. 7); Anm. 1, S. 105; vgl. dort auch Franz' eigene Berechnungen.

¹²⁾ F. Ermacora (Anm. 5), S. 506.

¹³⁾ Uwe Halbach, Afghanistan, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen, München 1988, S. 142.

¹⁴⁾ Louis Dupree, Afghanistan: 1980. The world turned upside down, American Universities Field Staff Reports, Asia, (1980) 37, S. 2.

lingt, einige Positionen in Afghanistan zu erhalten.“¹⁵⁾

Wurde der Widerstandskampf in den vergangenen Jahren mitunter schon als „vergessener Krieg“ bezeichnet, weil nicht genügend aktuelles und authentisches Bild- und Informationsmaterial für die westlichen Medien zu beschaffen war, so muß man ein allgemeines Vergessen erst recht in der zweiten Runde befürchten. Daß der Krieg weitergehen wird – und aus der Sicht der untereinander rivalisierenden Widerstandsparteien in Peshawar auch weitergehen soll –, beweisen die militärischen Offensiven der Mudjaheddin seit dem Beginn des sowjetischen Truppenrückzugs am 15. Mai 1988 und die in diesem Winter gescheiterten Verhandlungen über die Bildung einer wie auch immer gearteten Übergangsregierung.

Da die Weichen für die zweite Kriegsrunde unmittelbar nach dem Abschluß der Genfer Abkommen gestellt wurden, soll im Folgenden nur die erste Runde, also der Krieg gegen die sowjetische Supermacht bis zum Beginn des Abzugs der ersten sowjetischen Kontingente periodisiert werden.

Erste Phase: 24. Dezember 1979 bis Ende 1981

Über die Motive für die sowjetische Intervention wird reichlich spekuliert, ohne daß bislang eine endgültige Analyse veröffentlicht wurde. Sicher ist allerdings – und das ist das Charakteristikum der ersten Phase –, daß sich das afghanische Unterfangen für die Sowjetunion bereits nach zwei Jahren als völlige Fehlkalkulation herausstellte.

Die militärische Organisation des sowjetischen Einmarschs war eine bemerkenswerte logistische Leistung. Eröffnet wurde die Operation am 24. Dezember durch Teile der 105. Luftlandedivision, eine Eliteeinheit, die zuerst den schon vorher sowjetisch genutzten Militärflughafen Bagram (50 km nördlich von Kabul) und dann den Kabuler Flughafen besetzte. Binnen weniger Tage wurden in Form einer Luftbrücke der Rest der 105. sowie zwei weitere Divisionen nach Kabul eingeflogen. Gleichzeitig setzten sich vier Schützenpanzerdivisionen auf dem Landweg in Bewegung. Nach nur vier Tagen kontrollierten die Sowjets die größten Städte, stürmten Kabul und ersetzten den unter ungeklärten Umständen getöteten Staatspräsidenten und Chef der DVPA Amin durch Karmal. Mitte Januar 1980 marschierten zwei weitere Schützenpanzerdivisionen ein, so daß das sowjetische Truppenkontingent die bis 1983 gültige Stärke von ca. 90 000 Mann erreicht hatte¹⁶⁾.

Das politische Ziel des Einmarsches läßt sich vorerst nur retrospektiv erschließen. Obwohl das Trup-

penkontingent einen beachtlichen Umfang besaß, reichten weder die Truppenstärke noch die Art der Bewaffnung aus, um eine großflächige Unterwerfung der ländlichen Gebiete und der ausgedehnten Gebirgsregionen in Angriff zu nehmen. Auch die Konzentration auf die Städte wies eher auf eine defensive Kontrollfunktion hin. Mit anderen Worten: Die Operation war offensichtlich als ergänzende militärische Stütze für den politischen Hauptakteur Karmal konzipiert. Die Truppen sollten eine doppelte Funktion erfüllen: zunächst Karmal militärisch den Rücken freihalten, um ihn dann baldmöglichst – zusammen mit zahlreichen sowjetischen Beratern – in der sozialistischen Reform- und Erziehungspolitik zu unterstützen.

Die Strategie beruhte auf zwei Prämissen. Zum einen sollte Karmal in einem überschaubaren Zeitraum eine funktions- und reformfähige Regierung installieren. Zum anderen war zwar mit Widerstand gerechnet worden – Unruhen und Aufstände auf dem Land hielten bereits seit Herbst 1978 an –, doch ging man davon aus, daß die blitzartige Verlegung eines so großen Truppenkontingents anfänglichen Widerstand im Keim ersticken würde.

Daß sich die Strategie als Fehlkalkulation erwies, ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

1. Karmal war nicht in der Lage, die alte Krankheit der DVPA – die Kämpfe zwischen seinem Parcham-Flügel und dem Khalq-Flügel der Amin-Anhänger – zu überwinden.

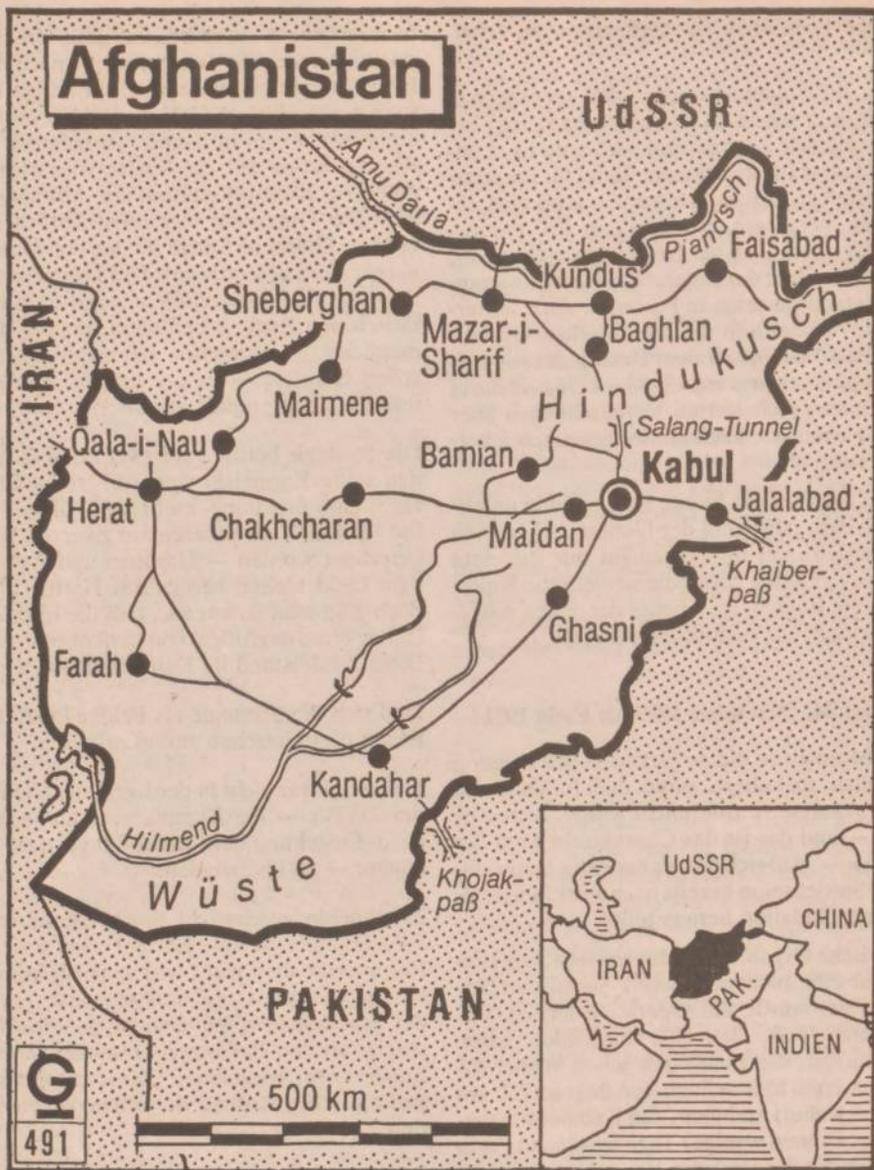
2. Ohnehin geschwächt durch die parteiinternen Flügelkämpfe, konnte Karmal seine sozialistischen Reformvorhaben nicht wirkungsvoll in der Bevölkerung vertreten und mußte sogar – aufgrund des zunehmenden Widerstands – erhebliche Abstriche an den Reformprogrammen (z. B. an der Landreform) vornehmen. Dadurch entbehrte sein sozialistisches Regime der notwendigen Legitimation.

3. Völlig unterschätzt wurden die psychische Struktur der Bevölkerung (Freiheitsliebe), die religiöse Werteskala (Karmals Regime wurde von kafirs, von „Gottlosen“ gestützt) und die sozio-politische Bewußtseinslage der traditionalistisch gesinnten Landbevölkerung, die eine „sozialistische Revolution“ strikt ablehnte.

Andererseits war der islamische Widerstand militärisch zu schwach, um die vereinten Regime- und Sowjettruppen zu besiegen. So war nach zwei Jahren eine Patt-Situation eingetreten. Karmals gescheiterter Versuch, eine effektive Verwaltung aufzubauen, und seine wirkungslosen Regierungsumbildungen bewiesen, daß sich sein Regime nicht durchsetzen konnte. Trotzdem bestand man im Kreml auf der Anerkennung Karmals als Vorbedingung für Verhandlungen mit den Mudjaheddin – für diese eine unannehmbare Kondition. Ende 1981 waren die involvierten Parteien weder in der Lage,

¹⁵⁾ Olivier Roy, Afghanistan vor einer ungewissen Zukunft, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 9, S. 233.

¹⁶⁾ Vgl. Pierre Metge, Die Sowjetunion in Afghanistan. Von der Zusammenarbeit zur Besetzung: 1947 bis 1986, in: Militärpolitik Dokumentation, 9 (1985) 45/46, S. 50f.



zu verhandeln, noch in der Lage, einen vollständigen militärischen Sieg zu erringen¹⁷⁾.

Zweite Phase: 1982 bis 1983

Die zweite Phase stand im Schatten dieser Patt-Situation. Daß Karmal gescheitert war, wurde angesichts der mangelnden Kontrolle seines Regimes über die Partei, über die städtische Bevölkerung und über die Dörfer entlang der Hauptverbindungsstraßen immer offensichtlicher. Der Einfluß seiner Regierung reichte faktisch kaum über die Hauptstadt Kabul hinaus. Im Frühsommer 1982 kursierten sogar — allerdings unzutreffende — Gerüchte,

daß Karmal von den Sowjets fallen gelassen werden solle.

Dennoch besaß Karmal eine begrenzte Machtbasis. Am 19. Oktober 1982 demonstrierten mehrere hundert staatliche Fabrikarbeiter in Kabul und forderten: „Nieder mit den Russen!“, „Babrak Karmal ja, Russen nein!“ Wenige Tage später gelang es dem Regime, eine Gegendemonstration zu organisieren, bei der 3 000 Studenten, Lehrer und Parteimitglieder Slogans gegen den amerikanischen Imperialismus riefen. Aus welchen Kreisen rekrutierten sich Karmals Anhänger?

Dupree beziffert die Anhänger von Karmals Parcham-Flügel in dieser Phase auf ca. 3 000 Intellektuelle und Angehörige der städtischen Jugend, die

¹⁷⁾ Vgl. K. Wafadar, Afghanistan in 1981: The struggle intensifies, in: Asian Survey, 22 (1982) 2, S. 153

keine Stammes- oder Regionalbindungen besaßen und vorwiegend Dari sprachen¹⁸). Zum Parcham-Flügel gehörte auch der im September 1981 nach dem Vorbild des KGB gegründete Geheimdienst KHAD (dessen Chef Dr. Mohammad Najibullah 1986 Karmal ablösen sollte). Die KHAD-Mitarbeiter wurden 1983 auf 15 000 bis 20 000 (zuzüglich tausender von Informanten) geschätzt. Die Anhängerschaft des Khalq-Flügels betrug ca. 8 000 Mitglieder, die sich vorwiegend aus Armeeangehörigen und Beamten rekrutierten und aus der paschtunischen und usbekischen Ethnie stammten.

Vergleicht man den beruflichen Hintergrund dieser beiden Gruppen, so wird das Scheitern von Karmals Verwaltungsaufbau verständlich. Die Khalq-Mitglieder waren ständigen Repressalien des KHAD ausgesetzt, so daß die Beamten unter ihnen ihr Fachwissen kaum in den Dienst der Parcham-Reformprogramme stellten. Die Offiziere unter ihnen standen ständig im Verdacht, einen Aufbruch anzustiften. Karmals Parcham-Anhänger verfügten zwar über reichlich sozialistischen Reformeifer, aber es fehlten ihnen die fachliche Kompetenz und die Verwaltungserfahrung. Hinzu kam die kriegsbedingte Verschlechterung der Wirtschaftslage, so daß die staatlichen Geldmittel knapp waren. Die Inflationsrate von 1982 lag z. B. um das Dreifache über der des Vorjahres.

Einer der folgenschwersten innenpolitischen Konflikte war die Zwangsrekrutierung junger Männer für die Armee. Vor der April-Revolution 1978 hatte allgemeine Wehrpflicht bestanden, und die jährliche Rekrutierungsstärke hatte bei 110 000 Mann gelegen. Nun bereitete es dem Regime große Mühe, wenigstens eine Armeestärke von 30 000 Mann aufrechtzuerhalten, da vor allem einfache Soldaten ständig zu den Mudjaheddin überliefen. Im September 1981 wurde eine Wehrpflicht für alle Männer zwischen 18 und 35 Jahren erlassen.

Die Verordnung hatte verheerende Folgen. Tausende junger Männer tauchten unter, flohen nach Pakistan oder schlossen sich dem Widerstand an. Trotz des unaufhaltsamen Anschwellens der Kabuler Bevölkerung waren immer weniger junge Männer (d. h. Arbeitskräfte) in Kabul anzutreffen, da Zwangsrekrutierungen hauptsächlich nur noch dort durchgeführt werden konnten. Die Zwangsrekrutierten hatten eine niedrige Kampfmentalität und waren potentielle Deserteure. Da die Armee nicht nur im Kampf, sondern auch für zivile Arbeiten eingesetzt wurde, fehlten dem Regime überall dringend benötigte Arbeitskräfte. Desertierende junge Männer und eine offensivere Kampftaktik der sowjetischen Truppen ließen besonders im Jahre 1982 die Flüchtlingsströme nach Pakistan enorm anschwellen.

In dieser Phase verfolgten die Sowjets folgende Taktik: Einem langfristigen Konzept der „Sowjeti-

sierung“ folgend, wurden 10 000 bis 20 000 afghanische Studenten zur Ausbildung in die Sowjetunion und nach Osteuropa geschickt. Hinzu kamen Kurzaufenthalte von 20 000 „Jungen Pionieren“ in der Sowjetunion (seit 1980). Zugleich wurden auf militärischem Gebiet die seit 1981 angewandten „Such- und Zerstörmissionen“ fortgesetzt, in deren Verlauf ganze Dörfer einem Flächenbombardement unterzogen wurden.

Dupree nennt drei „Aktionsradialen“ der Kampfhandlungen¹⁹): Die Kernzone I umfaßte die Dörfer, die unmittelbar an den Hauptverbindungsstraßen lagen. Die Dörfer bis hin zur ersten und zweiten Hügelkette wurden total ausradiert und in freie Schutzzone verwandelt. Die Zone II war das Hauptobjekt der „Such- und Zerstörmissionen“ und erstreckte sich auf die Entfernung eines Tagesmarsches beidseitig der Hauptstraßen in die Berge hinein. In dieser Zone fanden regelmäßige Flächenbombardierungen statt. In der vorderen Bergregion hatten sich die Mudjaheddin in den unzähligen Berghöhlen eingegraben. Lokale Wehrgruppen verteidigten die restlichen Siedlungen, und mobile Kommandos führten Sabotageakte auf den Haupttransportstraßen durch. In der Zone II hielten sich fast nur Männer auf. Die Zone diente als Puffer zwischen den Zonen I und III.

Die Zone III lag noch tiefer in den Bergen bzw. in den Wüsten in Zentralafghanistan. Dort hatten sich noch Bauern mit ihren Familien gehalten, so daß die Mudjaheddin mit Nahrung versorgt werden konnten. In Zonenabschnitten nahe der pakistanischen Grenze wurden die Felder von Grenzgängern bestellt.

Das Eingestehen der Patt-Situation ermöglichte 1982 den Beginn der UN-Vermittlungsgespräche in Genf. Ein militärischer Sieg war nach wie vor für keine Seite möglich, doch eine politische Lösung war gleichermaßen schwierig. Anfang Juni 1983 schien eine politische Kompromißformel zwischen den beiden „Supermachtstellvertretern“, dem Kabuler Regime und der pakistanischen Regierung, greifbar nahe. Doch offenbar auf Einspruch der Reagan-Administration zog sich der pakistanische Unterhändler von den Verhandlungen zurück.

Dritte Phase: 1984 bis 1985

Die Patt-Situation hatten die Mudjaheddin zu ihrem Vorteil genutzt und ihren militärischen Druck effektiver gestaltet und insgesamt erhöht. Das provozierte die Sowjets, ihr Truppenkontingent auf mindestens 115 000 Mann zu erhöhen und ab Anfang 1984 ihre eigenen Truppen aktiver und sichtbarer einzusetzen, wobei sich die Kämpfe im Jahre 1984 auf das Gebiet um Kabul konzentrierten. Die stärkere Teilnahme sowjetischer Verbände an den Kampfhandlungen war „vermutlich weniger ein Wechsel in der Taktik als vielmehr die Antwort auf die erhöhten Widerstandsaktivitäten und auf die

¹⁸ Louis Dupree, Afghanistan in 1982. Still no solution, in: Asian Survey, 23 (1983) 2, S. 133–142; ders., Afghanistan in 1983. And still no solution, in: ebd., 24 (1984) 2, S. 229–239.

¹⁹ L. Dupree, Afghanistan in 1983 (Anm. 18), S. 235 f.

anhaltende Verschlechterung der Regimetrypen“²⁰⁾.

Im folgenden Jahr, 1985, zeichneten politische Beobachter ein eher widersprüchliches Bild. Coldren, der 1982–1984 an der US-Botschaft in Kabul tätig war, sah die militärische Lage sich zugunsten der Mudjaheddin neigen: „1985, in größerem Maße als zuvor, diktierte der Widerstand das Tempo und den Ort der größeren sowjetischen Operationen, die durchgeführt wurden ohne den Vorwand, daß die Sowjets das Militär von Babrak Karmals Regime lediglich ‚unterstützen‘ würden.“²¹⁾

Angeichts der anschließenden Entwicklung dürfte aber eher zutreffen, daß ab Anfang 1985 eine Wende zugunsten der Sowjets eintrat. Der erhöhte sowjetische Druck wurde nun fühlbar, denn die weitgehende Entvölkerung des Landes raubte den Mudjaheddin ihre Informationsquelle und Nahrungsversorgung vor Ort. Dadurch wurden die Nachschubwege länger und anfälliger für sowjetische Attacken, der mitzutragende Vorrat vergrößerte sich, außerdem reagierten die sowjetischen Kommandos inzwischen flexibler und vernichteten häufiger Transporttrupps der Mudjaheddin. Zutreffend waren in jedem Fall die Hinweise auf die niedrige Kampfmoral und die Ineffizienz der Regimetrypen, zumal Karmal Ende 1985 selbstkritisch feststellte: Man müsse nun zum „bitteren Schluß“ kommen, „daß unsere Streitkräfte trotz ihrer verglichen mit dem Gegner überlegenen Zahl, Bewaffnung und Ausrüstung noch keine grundlegende Veränderung im Kampf gegen die bewaffnete Konterrevolution erreicht haben“²²⁾.

Die abweichenden Lagebeurteilungen waren darauf zurückzuführen, daß immer weniger und immer schwieriger überprüfbare Informationen über das tatsächliche Kräfteverhältnis und über die Situation außerhalb Kabuls zu erhalten waren. Vor diesem Problem stand auch die neue Kreml-Führung unter Gorbatschow, der direkt nach Tschernenkos Tod am 10. März 1985 zum Generalsekretär gewählt wurde. Bereits im April 1985 gab Gorbatschow eine geheime Überprüfung der Lage in Afghanistan in Auftrag. Kürzlich beschrieb er diese Überprüfung als „eine harte und unparteiische Analyse, (in der wir) bereits zum damaligen Zeitpunkt einen Ausweg aus der Situation suchten“²³⁾. Die von militärischen Falken geforderte massive Erhöhung des sowjetischen Einsatzes, um die Grenze nach Pakistan abzuriegeln, lehnte er ab.

²⁰⁾ Lee O. Coldren, Afghanistan in 1984. The fifth year of the Russo-Afghan War, in: Asian Survey, 25 (1985) 2, S. 175.

²¹⁾ L. O. Coldren, Afghanistan in 1985. The sixth year of the Russo-Afghan War, in: Asian Survey, 26 (1986) 2, S. 235.

²²⁾ Karmal, zit. nach Dieter Braun/Karlernst Ziem, Afghanistan: Sowjetische Machtpolitik – Islamische Selbstbestimmung, Baden-Baden 1988, S. 52 f.

²³⁾ Gorbatschow am 17. April 1988, zit. nach Selig S. Harrison, Inside the Afghan Talks, in: Foreign Policy, 72 (1988), S. 50.

Seit Mitte 1985 verfolgte Gorbatschow eine Doppelstrategie, von der vorerst nur der militärische Teil vor den Kulissen sichtbar war. Um die Möglichkeiten für eine erfolgreiche militärische Entscheidung auszuloten, wurde der bekannte General Mikhail Zaitsev nach Afghanistan entsandt. Das hatte zur Folge, daß „die sowjetische Taktik aggressiver wurde und sich Luftübergriffe nach Pakistan hinein häuften. Aber zur gleichen Zeit ging Moskau allmählich zu einer flexibleren Haltung gegenüber den UN-Vermittlungsbemühungen über“²⁴⁾. Schließlich kam am 16. Mai 1985 ein weiterer neuer Faktor für die zukünftige politische Weichenstellung hinzu. Nach zahlreichen Fehlschlägen konnten sich endlich die sieben sunnitischen Widerstandsparteien in Peshawar auf die Bildung einer losen Allianz „Islamische Vereinigung der afghanischen Mudjaheddin“²⁵⁾ mit einem gemeinsamen per Rotation bestimmten Sprecher einigen.

Obwohl diese Entwicklungen zunächst eine militärische Eskalation und eine vordergründige Verhärtung der Fronten auslösten, leiteten sie dennoch die Wende zu einem längerfristigen politischen Kompromiß ein: Gorbatschows Doppelstrategie bildete die Voraussetzung für die Beendigung des afghanisch-sowjetischen Kriegs. Da allerdings die Allianz der Mudjaheddin nicht in die Rolle einer Exilregierung hineinwuchs, wird infolge ihrer andauernden ideologischen Heterogenität der innerafghanische Bürgerkrieg fortgesetzt werden.

Vierte Phase: 1986 bis 14. April 1988 (15. Mai 1988/15. Februar 1989)

Den ersten öffentlichen Hinweis darauf, daß sich ein Umdenken im Kreml anbahnte, gab Gorbatschow im Februar 1986 auf dem 27. Parteitag der KPdSU, als er Afghanistan eine „blutende Wunde“ nannte. Doch erst zwei Jahre später, mit seiner Rede vom 8. Februar 1988, konnte Gorbatschow die „ungläubigen Thomase“ im Westen von der Endgültigkeit seiner Rückzugsentscheidung überzeugen. In dieser Rede erklärte Gorbatschow nicht nur, daß „eine prinzipielle politische Entscheidung über den Abzug . . . schon vor einiger Zeit getroffen“ worden sei, sondern machte auch konkrete Kompromißangebote²⁶⁾: 1. Die unmittelbar bevorstehende neunte Genfer Verhandlungsrunde könne die Entscheidung bringen. 2. Als Abzugsbeginn wurde ein festes Datum (15. Mai) genannt, desgleichen eine politisch akzeptable Rückzugsfrist von 10 Monaten (im Vertragstext auf 9 Monate verkürzt). Zudem machte Gorbatschow die Zusage, innerhalb der ersten Etappe ein relativ großes Truppenkontingent abzuziehen. 3. Schließlich verzichtete er auf die umstrittene Koppelung des Rückzugsbeginns an die vorherige Bildung einer

²⁴⁾ Ebda.

²⁵⁾ Ittehad-e-Islami-ye-Mujahedin-e-Afghanistan.

²⁶⁾ Gorbatschow am 8. Februar 1988, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 11, S. D 296–299.

Koalitionsregierung. Die Regierungsbildung sei vielmehr eine „rein innerafghanische Frage“.

Gorbatschow eröffnete damit ein riskantes taktisches Pokerspiel. Seine Karten hatte er offen auf den Tisch gelegt. Nun hing es von der amerikanischen Regierung ab, ob sie — anders als im Juni 1983²⁷⁾ — angesichts der seitdem eingetretenen globalen Entspannung ihrerseits ihren Beitrag zur Beendigung des sowjetisch-afghanischen Kriegs leisteten und entsprechenden Druck auf den pakistanischen Präsidenten Zia ul-Haq ausüben würde.

Das Ergebnis ist bekannt: Am 14. April wurden die vier Vertragsinstrumente unterzeichnet. Sie traten am 15. Mai mit dem Beginn des sowjetischen Rückzugs in Kraft. Am 15. August meldete Moskau den termingerechten Abzug der ersten Hälfte seiner Truppen. Zwei Tage später, am 17. August 1988, starb Zia ul-Haq bei einer wahrscheinlich durch Sabotage verursachten Flugzeugexplosion²⁸⁾. Doch schon vor dem Tod Zias, des wichtigsten Verbündeten der radikalsten Peshawar-Gruppe, war der Weg für die Schaffung der politischen Rahmenbedingungen geebnet worden, die der Sowjetunion einen Rückzug ohne Gesichtverlust erlaubten.

Da die Grundprämisse der bisherigen Analysen, nämlich Moskaus Strategie der „Sowjetisierung“ der afghanischen Gesellschaft, seit dem Beginn von Gorbatschows Doppelstrategie nicht mehr gültig ist, müssen auch die „Wendemarken“ des sowjetisch-afghanischen Kriegs neu interpretiert werden. Als „Wendejahr“ kann 1986 gelten, wobei die Ablösung Karmals durch Najibullah (stufenweise seit dem 4. Mai 1986) und die amerikanische Freigabe von Stinger-Flugabwehrraketen für den afghanischen Widerstand als „Wendemarken“ bezeichnet werden können. Während die erste Wendemarke retrospektiv eindeutig als Beleg für Gorbatschows langfristige Rückzugsabsichten interpretiert werden kann, ist zwar die Auswirkung der zweiten Wendemarke auf den militärischen Kriegsverlauf erkennbar (deutliche Effizienzsteigerung des Widerstands)²⁹⁾. Ihre Wirkung auf den politischen Entscheidungsprozeß im Kreml kann aber noch nicht genau bestimmt werden.

Nicht nur die Interpretation der zweiten Wendemarke, sondern auch die notwendige Revision der Gesamtanalyse von Gorbatschows Doppelstrategie gestalten sich schwierig: Erstens darf Gorbatschows Afghanistan-Politik nicht isoliert gesehen, sondern muß im Kontext seiner regionalen und globalen Reformpolitik analysiert werden³⁰⁾. Zweitens sind Hintergrundinformationen über den Entschei-

dungsprozeß im Kreml noch zu wenig bekannt. Drittens dürfte die Doppelstrategie Gorbatschows kaum gradlinig verfolgt worden sein. Vielmehr sind eine Vielzahl von Faktoren im Verlauf des Implementierungsprozesses zu berücksichtigen.

Da eine derart komplexe Analyse hier nicht geleistet werden kann, soll statt dessen die politische und gesellschaftliche Basis dargestellt werden, die Najibullah seit seiner Regierungsübernahme aufgebaut hat. Das geschieht im Hinblick auf den zu erwartenden Bürgerkrieg nach dem sowjetischen Abzug, ohne daß allerdings prognostiziert werden kann, ob und wie lange sich die sozialistischen Gruppierungen halten werden.

1987 gab Najibullah zu, nur knapp ein Drittel des Landes zu kontrollieren³¹⁾. Dazu gehörten in erster Linie Kabul, die an die Sowjetunion anstoßende nördliche Grenzregion, die Umgebung wichtiger Einrichtungen wie z. B. Erdgaslager im Norden und — mit Einschränkung — die städtischen Zentren.

Die wichtigste politische Machtbasis Najibullahs ist natürlich die DVPA. Die Auswirkungen der Flügelkämpfe in der Partei werden unterschiedlich interpretiert. Einerseits spaltete Najibullah die DVPA — abgesehen von der alten Parcham/Khalq-Rivalität — noch ein weiteres Mal, nämlich innerhalb des Parcham-Flügels zwischen seiner Fraktion und der Fraktion des entmachteten Amin. Andererseits konnte er die Mitgliederzahl der Partei um 30 000 auf 180 000 Personen erhöhen, davon 13 000 Frauen (7,5 Prozent). Loyalitäten zu Flügeln und Cliques haben sich im Laufe der Jahre geändert, so daß Najibullah tendenziell den parteiinternen Zusammenhalt festigen konnte. Über 50 Prozent der Mitglieder der DVPA sind übrigens jünger als 30 Jahre.

Der Partei-, aber auch der Armeenachwuchs wurden aus der 1980 gegründeten „Demokratischen Jugendorganisation Afghanistans“ (DJOA) herangezogen, die inzwischen auf 4 000 Grundeinheiten mit ca. 200 000 Mitgliedern angewachsen ist. Die zwei wichtigsten Aufgaben der DJOA sind die ideologische Schulung und die vormilitärische Ausbildung. Die DJOA rekrutiert sich ihrerseits aus den „Jungen Pionieren“, die 150 000 Jungen und Mädchen umfassen.

Außer durch diese vertikale Kaderausbildung erhielt die DVPA zudem Zufluß aus horizontalen Querverbindungen zu anderen Organisationen. Nachdem offenbar die anfänglichen Parcham/Khalq-Rivalitäten in der Armee entschärft, die Armee insgesamt reorganisiert und jüngere Militärs nachgerückt waren, konnte sich Najibullah auf ein loyales Offizierskorps stützen. Insbesondere zwischen den höheren Offiziersrängen und der DVPA besteht „eine Art symbiotisches Verhältnis“, da führende Parteimitglieder zugleich hohe Militärpo-

²⁷⁾ Vgl. S. S. Harrison (Anm. 23), S. 45; D. Braun/K. Ziem (Anm. 22), S. 221.

²⁸⁾ Vgl. Citha D. Maaß, Pakistan nach dem Tod von Zia ul-Haq. Instabilität oder Entspannung?, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 19, S. 553–558.

²⁹⁾ Vgl. D. Braun/K. Ziem (Anm. 22), S. 47f.

³⁰⁾ Vgl. Helmut Hubel, Die sowjetische Nahost-Politik unter Gorbatschow, in: Europa-Archiv, 43 (1988) 10, S. 277 bis 284.

³¹⁾ Die folgenden Angaben sind entnommen aus: D. Braun/K. Ziem (Anm. 22), S. 61–146.

sten bekleiden. Insgesamt gelang es Najibullah, Arme und Milizen auf ca. 70 000 Mann zu erhöhen, wobei allerdings die quantitative Zunahme nichts über die Kampfmoral und Effizienz aussagt.

Ebenfalls zum sozialistischen Kern zählt das Innenministerium mit seinen Sarandoy-Verbänden (mindestens 8 000 Mann), die, zunächst unter Khalq-Einfluß stehend, von Najibullah auf seine Seite gezogen worden sind. Hinzu kommen die Grenztruppen (ca. 7 000 Mann) und der Geheimdienst KHAD (mindestens 7 000 Mann). Die Frauenorganisation reorganisierte Najibullah und baute sie zu einer Massenorganisation mit ca. 85 000 Mitgliedern aus. Zudem sind noch die Gewerkschaften zu nennen, denen Ende 1985 214 000 Mitglieder ange-

hörten. Schließlich rundet ein Teil der Lehrer Najibullahs sozialistische Gefolgschaft ab. Etwa ein Drittel der Lehrer, ca. 6 700, sind Parteimitglieder.

Diese Übersicht spiegelt die sozialistische Durchdringung der afghanischen Gesellschaft wider, bis ins Jahr 1987 hinein. Einerseits belegen die Zahlen die Tatsache, daß eine erhebliche sozialistische Anhängerschaft herangezogen worden ist. Andererseits ist völlig offen, wie groß der „harte ideologische Kern“ nach dem sowjetischen Abzug sein wird. Da die sozialistischen Kader mit der Rache der Mudjaheddin rechnen müssen, steht ein blutiger Bürgerkrieg bevor.

III. Die Genfer Vermittlungsrunde von März/April 1988

Vorgeschichte und Verlauf der früheren Gesprächsrunden können hier nicht dargestellt werden³²⁾. Lediglich einige Grundzüge sollen festgehalten werden: Die Genfer Verhandlungen, über deren Verlauf Stillschweigen bewahrt wurde, wurden zwischen den Vertretern des Kabuler Regimes und der pakistanischen Regierung mit Hilfe des UN-Vermittlers Diego Córdovez geführt. Während der einzelnen Gesprächsrunden pendelte Córdovez zwischen den separaten Räumen der beiden Verhandlungsparteien hin und her.

Die pakistanische Regierung hatte diese indirekte Vermittlungsführung als politischen Kompromiß akzeptiert, da sie dadurch eine formelle Anerkennung des Kabuler Regimes vermied. Zwischen den Gesprächsrunden hielt Córdovez den zwischenzeitlich fast aussichtslos scheinenden Dialog aufrecht, indem er eine rege „Reisediplomatie“ zwischen den betroffenen Regierungen betrieb: Sowjetunion, Afghanistan, USA, Pakistan und Iran. Die Teheraner Regierung nahm nicht an den Verhandlungen teil, ließ sich aber über deren Verlauf informieren.

Ausgeschlossen von den Verhandlungen waren die politischen Führer sämtlicher Widerstandsparteien. Deshalb erkannten die Widerstandsführer auch die Genfer Abkommen nicht als bindend an. Der Grund für den Ausschluß bestand darin, daß das Kabuler Regime den Anspruch erhob, die alleinige politische Vertretung der afghanischen Bevölkerung zu sein. So wurden im Endeffekt in Genf Verhandlungen zwischen zwei Stellvertretern geführt. Nach unbestätigten Berichten sollen sich sowjetische Berater sogar während der Gespräche im Raum der afghanischen Delegation aufgehalten haben. Die pakistanische Delegation wiederum verhandelte stellvertretend für die Widerstandsführer (regionale Stellvertreterfunktion), aber auch als Vorposten der USA (global-ideologische Stellvertreterfunktion im Ost-West-Konflikt).

Das Vertragswerk bestand aus vier Abkommen³³⁾: 1. In einem zweiseitigen Abkommen zwischen Afghanistan und Pakistan bekannten sich beide Staaten zu den Prinzipien der Nichteinmischung und Nichtintervention in die inneren Angelegenheiten des Nachbarn. 2. Dieser Grundsatz wurde in einer Erklärung über internationale Garantien von den beiden Garantiemächten Sowjetunion und USA bestätigt. 3. In einem zweiseitigen Abkommen über die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge verpflichtete sich Afghanistan, rückkehrwillige Flüchtlinge aufzunehmen, während Pakistan das Repatriierungsverfahren fördern wollte. 4. In einem von allen vier Regierungen unterzeichneten „Abkommen über die Wechselbeziehungen“ wurde der innere Zusammenhang aller vier Abkommen betont, die Frist des sowjetischen Abzugs spezifiziert und in einem Anhang ein kleines UN-Kontingent von ca. 50 Beobachtern mit der Überwachung der getroffenen Vereinbarungen beauftragt.

Die Bewertung des Vertragswerks läßt sich in drei Punkten zusammenfassen: 1. Sinn und Zweck der Abkommen war es, den Sowjets ohne Gesichtverlust den Abzug ihrer Truppen zu ermöglichen. 2. Die detaillierten Bestimmungen über Nichteinmischung etc. hatten keine praktische Relevanz, da die Widerstandskämpfer die Abkommen ignorierten und — mit Duldung Präsident Zias — sofort mit militärischen Offensiven auf afghanischem Territorium begannen. 3. Nicht im Vertragswerk aufgeführt, sondern in einer separaten Erklärung der amerikanischen Regierung konstatiert, fand sich eine wichtige von beiden Garantiemächten stillschweigend akzeptierte Klausel, die von amerikanischer Seite auf den Begriff „positive Symmetrie“ gebracht wurde. Die USA behielten sich das Recht vor, weiterhin „militärische Unterstützung zu gewähren“: „Sollte die Sowjetunion bei der Bereitstellung von Militärhilfe in Afghanistan Zurückhal-

³²⁾ Vgl. ebda., S. 215–231.

³³⁾ Vgl. die Dokumentation in: Europa-Archiv, 43 (1988) 11, S. D 291–318.

tung üben, werden sich die Vereinigten Staaten entsprechend zurückhalten.“³⁴⁾ Mit anderen Worten: Prinzipiell konnten beide Supermächte ihre jeweiligen Verbündeten weiterhin mit Waffen versorgen, nur durfte es nicht zu auffällig geschehen! Während der zwischenstaatliche Krieg seinem Ende zuing, blieb genügend Spielraum, um die beiden innerafghanischen Kontrahenten für den anschließenden Bürgerkrieg zu rüsten.

Den Hintergrund dieses gewagten Pokerspiels zwischen dem 8. Februar und dem 14. April 1988 hat Selig S. Harrison geschildert³⁵⁾. In Vorbereitung für die am 2. März beginnenden Genfer Gespräche hatte Córdovez zwischen dem 18. Januar und 9. Februar erneut seine „Reisediplomatie“ aufgenommen. Dabei drängte er auch die sowjetische Führung zu einer „dramatischen Geste“, die dann in Form von Gorbatschows sensationeller Rede vom 8. Februar erfolgte und selbst Córdovez' Erwartungen übertraf.

Gorbatschow war davon ausgegangen, daß das UN-Abkommen fertig sei und lediglich die Modalitäten des Rückzugsprozesses geklärt werden müßten. Deshalb hatte er in seiner Rede in allen wesentlichen Punkten Zugeständnisse gemacht — ohne einen verdeckten Trumpf in der Hinterhand zu behalten. Doch trotz dieser unerwarteten Zugeständnisse glaubte die US-Regierung, noch höher reizen zu können, und machte das „Symmetrieproblem“ zum Streitpunkt: Moskau solle seine Truppen zu-

rückziehen, obwohl sich die USA das Recht vorbehielten, den Widerstand weiter zu unterstützen. Gorbatschow fühlte sich von den Amerikanern hintergangen. Ein amerikanischer Experte kommentierte nach einem Gespräch mit Gorbatschow am 11. März: „Sie (die Sowjets) sind bestürzt und wütend, daß die Vereinigten Staaten nun weitere Konzessionen verlangen.“³⁶⁾

Als die „Symmetriekontroverse“ am 24. März in einem Gespräch zwischen den beiden Außenministern Shultz und Shewardnase wieder nicht geklärt wurde, drohten die Verhandlungen zusammenzubrechen. Erneut griff Córdovez ein und erreichte in einer zweiwöchigen Geheimdiplomatie die spätere Kompromißformel von der „positiven Symmetrie“.

Außerdem mußten die beiden „Stellvertreter-Regierungen“ auf Kompromißkurs gezwungen werden. Gorbatschow ließ Najibullah am 7. April bei einem Gespräch in Taschkent keine andere Alternative, als die Abkommen zu unterzeichnen. Problematischer war es dagegen für die Reagan-Administration, Präsident Zias Zustimmung zu erzwingen. Dies gelang schließlich mit Hilfe des Premierministers Pakistans, Junejo, der Zia im letzten Verhandlungsmonat im Entscheidungsprozeß faktisch umging. Junejo bezahlte dafür allerdings nur wenig später mit der überraschenden Entlassung aus seinem Amt.

IV. Der Widerstand

Die jüngsten Meldungen über den afghanischen Widerstand unmittelbar vor Abschluß des sowjetischen Rückzugs dokumentieren, daß der Krieg in voller Brutalität weitergeht und nunmehr ausschließlich von den Mudjaheddin diktiert wird. Im November 1988 hat die Peshawar-Allianz den Versuch Moskaus zunichte gemacht, auf dem Verhandlungsweg eine Übergangsregierung zu bilden. Im Dezember ist der sowjetische Vorschlag ignoriert worden, ab 1. Januar 1989 einen Waffenstillstand einzuhalten, um den sowjetischen Truppenrückzug termingerecht abzuschließen. Die Ungewißheit über den sowjetischen Rückzugsplan klärt sich nun dahin, daß die sowjetische Führung den Abzug so rasch als möglich bewerkstelligen will. Gleichzeitig zeichnet sich der Entscheidungskampf um Kabul ab. Die Kabuler Bevölkerung ist von einer Hungersnot bedroht, weil die Widerstandskämpfer fast alle Zufahrtsstraßen kontrollieren und Lebensmittel beschlagnahmen.

Nachdem sich die anfängliche Erleichterung über den sowjetischen Rückzug gelegt hat (die teilweise

mit Euphorie über die „kommunistische Niederlage“ gemischt war) und nachdem der Bürgerkrieg bereits erste (interne) Flüchtlingsströme ausgelöst und erneut viele Opfer in der Zivilbevölkerung gefordert hat, stellt sich die Frage, ob nicht auch die bisherige Bewertung des Widerstands zu ideologisch geprägt war und nun einer neuen — kritischen — Analyse bedarf.

Aus westlicher Sicht fungierten die Mudjaheddin als Freiheitskämpfer, die ihr Land von der sowjetischen Invasion befreien wollten. Die Uneinigkeit ihrer politischen Führung wurde zwar regelmäßig beklagt, doch der Blick konzentrierte sich nicht auf die Gründe für die interne Zerstrittenheit der Peshawar-Allianz, sondern vorrangig auf deren Funktion im Kampf gegen den sowjetischen Aggressor. Insbesondere die Reagan-Administration ignorierte die politisch-ideologische Bandbreite innerhalb des Widerstands. Infolge der islamisch-fundamentalistischen Gesinnung der Regierung Zia ul-Haq profitierte die radikalste der islamischen Gruppen unter Hekmatyar am meisten von den Waffenlieferungen, obwohl sie einen relativ geringen Rückhalt in der Bevölkerung und unter den Mudjaheddin besaß — und obwohl sie erklärtermaßen anti-amerikanisch eingestellt war.

³⁴⁾ Ebda., S. D 302

³⁵⁾ Vgl. S. S. Harrison (Anm. 23), S. 55 ff.

³⁶⁾ Ebda., S. 56.

Das, was unter dem Begriff „Widerstand“ zusammengefaßt wird, war – und ist immer noch – ein Konglomerat heterogener ideologischer, politischer und militärischer Gruppierungen – ein Spiegelbild der Heterogenität der afghanischen Gesellschaft. Die Religion einte und entzweite zugleich die Widerstandsgruppen. Alle Gruppierungen berufen sich auf den Islam – und leiten daraus höchst konträre politische Ordnungsmodelle ab³⁷). Dies zeigte sich insbesondere bei dem Versuch der Widerstandsgruppen, eine Übergangs- bzw. Koalitionsregierung zu bilden³⁸). Die Peshawar-Allianz bestand aus drei „Blöcken“: den Royalisten mit ihren Führern Gailani, Modjaddidi und Nabi, den gemäßigten Fundamentalisten mit ihren Führern Rabbani, Khales und neuerdings auch Sayyaf sowie den Extremisten, vertreten durch Hekmatyar. Die Royalisten orientierten sich an der bis 1973 bestehenden Monarchie, sie vertraten am vehementesten die Rückkehr des im italienischen Exil lebenden Ex-Königs Zahir Shah. Die gemäßigten Fundamentalisten hätten wohl den König als vorübergehende Integrationsfigur akzeptiert, forderten jedoch eine politische Neuordnung des afghanischen Staates. Zu keinem Kompromiß bereit war Hekmatyar, dessen Ordnungsvorstellungen von dem Modell einer islamischen Sozialrevolution bestimmt sind.

Es wäre der Frage nachzugehen, welchen Anteil das Eingreifen Zias zugunsten Hekmatyars am Scheitern der Verhandlungen über eine Exilregierung hatte und inwieweit Zia tatsächlich die Bildung eines gegen Hekmatyar gerichteten Blocks aus Royalisten und gemäßigten Fundamentalisten verhinderte. Angesichts der ethnischen Heterogenität und des tribalen Autonomiestrebens innerhalb des afghanischen Widerstandes scheiterte die Bildung einer Koalitionsregierung indessen wohl in erster Linie an innerafghanischen Differenzen. Während z. B. die Royalisten die autonome pasch-

tunische Stammestradition repräsentierten, vertrat Rabbani, einer der Führer der gemäßigten Fundamentalisten, die Ansprüche der ethnischen Minderheiten, die in Zukunft mehr politische Mitsprache fordern werden.

Auch hinsichtlich der künftigen Entwicklung innerhalb des afghanischen Widerstandes überwiegen die ungeklärten Fragen. So ist berichtet worden, daß insbesondere die Partei Rabbanis immer mehr Anhänger aus verschiedenen Ethnien rekrutiert habe, sie also tendenziell interethnisch integrierend wirke. Auch sollen vor allem in den letzten Kriegsjahren mit dem Erstarken einer neuen, jüngeren Kommandantengeneration Ansätze zu einem nationalen afghanischen Staatsverständnis gewachsen sein. Allerdings ist fraglich, ob hier nicht aus dem ideologischen Bedürfnis heraus, die national integrative Wirkung des antikommunistischen Widerstandes zu überhöhen, vereinzelt Entwicklungen zu große Bedeutung beigegeben wurde.

Auch die Berichte über eine zunehmende Kooperation auf lokaler Ebene, also über eine Überwindung der Fraktionsrivalitäten sind widersprüchlich. Einerseits soll es koordinierte Offensiven verschiedener Mudjaheddineinheiten gegeben haben, andererseits sind die Meldungen nicht verstummt, daß nach dem gemeinsamen Zurückschlagen des sowjetischen Angreifers die Waffen erneut gegen die Anhänger rivalisierender Fraktionsführer gerichtet wurden.

Schließlich ist völlig offen, wie die Machtverteilung zwischen der neuen Kommandantengeneration und den politischen Führern geregelt werden wird. Einige Kommandanten – am berühmtesten wurde inzwischen Ahmad Shah Massud im Panjsher-Tal nahe dem strategisch wichtigen Salang-Paß – ist es gelungen, provinzübergreifende Regionen zu kontrollieren. Werden sie in Zukunft bereit sein, die Einsetzung einer Zentralregierung zu dulden oder gar zu unterstützen?

Die drohende Gefahr einer „Libanisierung“ Afghanistans ist bereits heraufbeschworen worden. Wird der zweiten Kriegsrunde – dem Bürgerkrieg zwischen dem Widerstand und dem DVPA-Regime – eine dritte Kriegsrunde folgen, diesmal zwischen den einzelnen Elementen des „Widerstandskonglomerats“?

³⁷) Vgl. J. Bellers/G. D. Totakhyl (Anm. 3); Tahir Amin, *Afghan Resistance – Past, Present and Future*, in: *Asian Survey*, 24 (1984) 4, S. 373–399; A. Hyman (Anm. 6); D. Braun/K. Ziem (Anm. 22); Eden Naby, *Islam within the Afghan Resistance*, in: *Third World Quarterly*, 10 (1988) 2, S. 787–805; zur Tradition vgl. David Busby Edward, *Charismatic leadership and political process in Afghanistan*, in: *Central Asian Survey*, 5 (1986) 3/4, S. 273–299.

³⁸) O. Roy (Anm. 15), S. 236f.

Zur politischen Lage in Pakistan nach Zia

I.

Als am 17. August 1988 eine Militärmaschine mit dem 64jährigen pakistanischen Präsidenten Zia ul-Haq und 31 hochrangigen Begleitern an Bord kurz nach dem Start in Bahawalpur abstürzte, war damit in der instabilen Region Südwestasiens ein Ereignis eingetreten, dessen politische Auswirkungen auch heute noch nicht abzusehen sind. Unter den Toten befanden sich der amerikanische Botschafter Arnold Raphel und sechs Militärs, einschließlich des Generals Akhtar Abdul Rehman, der an zweiter Stelle in der militärischen Hierarchie stand und für die militärische Unterstützung der afghanischen Mudschaheddin verantwortlich war, sowie Generalleutnant Mohammad Afzal, der den mächtigen militärischen Nachrichtendienst leitete¹⁾.

Zias Tod kam so unerwartet, daß man sogleich einen Sabotageakt als Absturzursache vermutete. Pakistans Verkehrsminister Aslam Khatak war davon voll überzeugt. Immerhin hatte Zia zu Hause wie im Ausland viele Feinde²⁾. Die sowjetische und die afghanische Regierung waren äußerst verbittert über seine uneingeschränkte Unterstützung der islamischen Rebellen. Es hatte ernstzunehmende Gerüchte gegeben, daß die Explosion des Munitionsdepots in der Nähe von Rawalpindi im April 1988, bei der Hunderte von Menschen getötet worden waren, auf einen Anschlag des von den Sowjets ausgebildeten afghanischen Geheimdienstes (KHAD) zurückzuführen sei. Der KHAD wird für 101 Anschläge, die 1987 in den Flüchtlingslagern, auf Märkten und an anderen Orten in Pakistan verübt worden waren und 127 Menschen das Leben kosteten, verantwortlich gemacht.

Die Beziehungen Pakistans zum „Erbfeind“ Indien waren ebenfalls gespannt, da Indien seinen nördlichen Nachbarn wiederholt beschuldigt hatte, die militanten Sikhs in ihrer Forderung nach einem unabhängigen Staat Khalistan zu unterstützen. Den Gerüchten, die von einer indischen Rakete sprachen, die auf die Maschine Zias abgefeuert worden

sei, wurde allerdings von der Jagdfliegereskorte Zias widersprochen, die keine herankommende Rakete ausgemacht hatte. Und es ist auch kein Grund dafür zu erkennen, daß Indien nach elf Jahren Diktatur in Pakistan zu solchen Mitteln hätte greifen sollen, um sich Zias zu entledigen.

In Pakistan selbst gab es politische Opponenten und religiöse Gegner Zias, denen der Griff zur Gewalt zuzutrauen gewesen wäre, nachdem dieser elf Jahre die Hoffnung auf Wiederherstellung der Demokratie enttäuscht hatte. Die Baluchis haßten Zia, seit er einen aus Baluchistan stammenden Luftpiraten hatte hängen lassen. Viele Mitglieder der religiösen Sekte der Amadiyas hatten unter seinen intoleranten Islamisierungsmaßnahmen gelitten. Die schiitischen Bevölkerungsteile (20 Prozent der Gesamtbevölkerung) Pakistans konnten nicht vergessen, daß ihr hoher religiöser Führer Allama Syed Arif Ali Hussaini kürzlich ermordet worden war. Schließlich war sogar das Militär selbst, das Zia zum Ärger seiner politischen Gegner als seine „Wählerschaft“ bezeichnete, nicht über jeden Verdacht erhaben. Jedenfalls kursierten Gerüchte über eine geplante Verschwörung hochrangiger Offiziere gegen Zia³⁾.

Daß Zia selbst äußerst sicherheitsbewußt war, läßt sich aus der Tatsache ablesen, daß er nicht eine einzige Nacht außerhalb seiner Militärresidenz in Rawalpindi verbrachte, nachdem sein ziviler Ministerpräsident, Mohammad Khan Junejo, am 29. Mai 1988 abgesetzt worden war. Die Untersuchungskommission der pakistanischen Luftwaffe, die von amerikanischen Militärexperten und Fachleuten der Firma Lockheed unterstützt wurde, fand keinen Beweis für ein technisches Versagen. Die amerikanischen Experten äußerten die Ansicht, daß es einen Funktionsausfall gegeben habe, ohne jedoch den Absturz direkt auf Sabotage zurückzuführen. Es ist anzunehmen, daß die tatsächliche Ursache für den Flugzeugabsturz nie geklärt werden wird. Mittlerweile beschäftigt man sich denn auch mehr mit den gegenwärtigen Problemen, die Zia Pakistan hinterlassen hat, sowie mit den internationalen Folgen seines plötzlichen Abgangs.

¹⁾ Vgl. The Financial Times vom 18. August 1988, und Time vom 29. August 1988, S. 6–8.

²⁾ Zu den Ursachen des Flugzeugabsturzes siehe: Who killed Gen. Zia?, in: Newsweek vom 22. August 1988, S. 6–12, und Accident or Sabotage?, in: India Today vom 15. September 1988, S. 18–24.

³⁾ Vgl. Asian Recorder vom 21. April 1980, und Quarterly Report on Pakistan, Economic Intelligence Unit, 2 (1984).

Obwohl Senatspräsident Ghulam Ishaq Khan gemäß der Verfassung von 1977 unmittelbar nach dem Tode Zias zum Präsidenten des Landes ernannt wurde, gab es große Befürchtungen im Hinblick auf die politische Zukunft des Landes. Anlaß dafür bot die Bildung eines Notstandsrats, bestehend aus den Befehlshabern der drei Militärgattungen, fünf Ministern der Zentralregierung und den Ministerpräsidenten der vier Provinzen, die alle eng mit Zia verbunden gewesen waren. Dem politischen Beobachter stellten sich verschiedene Fragen. Würden der neue Präsident und der neue Oberbefehlshaber General Mirza Aslam Beg die von Zia für den 16. November angekündigten freien Wahlen zulassen und die Macht den gewählten Volksvertretern übergeben, wie sie es in ihren Erklärungen hatten verlauten lassen? Würde Zias Islamisierungsprogramm, das die Gesellschaft wirtschaftlich, sozial und politisch entzweite, beibehalten werden? Würde die wirtschaftliche und politische Unterstützung der afghanischen Mudschaheddin, insbesondere ihrer fundamentalistischen Fraktion, fortgesetzt werden, obwohl dies negative Rückwirkungen auf die nationale Politik wie auf die internationalen Beziehungen hatte?

Die überraschende Absetzung der Zivilregierung von Ministerpräsident Junejo am 29. Mai 1988, die 1985 nach einer nicht auf Parteien gestützten Wahl von Zia selbst eingesetzt worden war, hatte für ihre Freunde wie Feinde eine große Überraschung bedeutet. Die offizielle Erklärung nannte als Begründung eine tiefe Verstrickung in Korruption, einen Mangel an Recht und Ordnung im Land, die Unfähigkeit, das Islamisierungsprogramm Zias zu verwirklichen, sowie die starke Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Gleichzeitig mit dem nationalen Parlament löste Zia auch die Parlamente der vier Provinzen Pakistans auf und kündigte Neuwahlen innerhalb von drei Monaten an, wie es die Verfassung vorsieht.

Paradoxerweise schloß die neue Übergangsregierung, die von Zia ernannt wurde, 13 (von insgesamt 18) Minister ein, die in der einen oder anderen Weise mit der Regierung Junejo verbunden gewesen waren. Dies läßt die offizielle Version der Gründe für die Absetzung der Regierung Junejo in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Tatsächlich waren Recht und Ordnung im Lande schon gestört, bevor Junejo das Amt des Premierministers übernahm. Ethnische Rivalitäten sowie secessionistische Bestrebungen in den Provinzen Sind und Baluchistan gab es sogar schon vor Zias Amtsantritt; die Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse war ebenfalls nicht neu, und auch die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Islamisierungspolitik waren seit langem sichtbar gewesen. Junejo und

seine Regierung waren daher für diese Probleme allein nicht verantwortlich zu machen. In erster Linie war es Zia selbst, der mit seiner elfjährigen diktatorischen Herrschaft das Land dorthin gebracht hatte, wo es sich nun befand.

Die wirklichen Gründe für den Bruch mit Junejo liegen tiefer und sind in Differenzen in der Innen- und der Außenpolitik zu suchen⁴⁾. In der Afghanistanfrage z. B. galt Zias offene Sympathie den am stärksten fundamentalistisch geprägten Gruppen unter den Mudschaheddin, deren Machtübernahme in Form einer Interimsregierung er befürwortete, noch bevor das geplante Genfer Abkommen unterzeichnet werden konnte. Was immer Zia zu dieser Haltung in der Afghanistanfrage bewogen haben mag, die pakistanische Armeeführung als Hauptnutznießer der sowjetischen Invasion in Afghanistan hatte jedenfalls kein sonderliches Interesse an der Unterzeichnung eines Abkommens, das nicht ihren Interessen entsprach. Junejo vertrat dagegen die Auffassung, es liege im innen- wie im außenpolitischen Interesse Pakistans, eine baldige Lösung des Afghanistankonflikts herbeizuführen. Der dauernde Aufenthalt von über drei Millionen afghanischen Flüchtlingen in Pakistan und der zunehmende Drogen- und Waffenhandel verstärkten die bereits bestehenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme, vor die das Land sich gestellt sah, erheblich.

Im Bereich der internationalen Beziehungen brachte die wachsende Verwicklung in den Afghanistankonflikt an der pakistanischen Westgrenze erhebliche Sicherheitsprobleme mit sich, zumal sich auch die Spannungen mit Indien zu militärischen Konfrontationen ausgewachsen hatten. Schließlich lag es angesichts der erklärten Absicht der USA und der UdSSR, ein für alle Seiten akzeptables Afghanistan-Abkommen zu schließen, im nationalen Interesse Pakistans am Prozeß der Konfliktlösung mitzuwirken, anstatt gegenzusteuern. Junejo ging noch einen Schritt weiter und berief vor der Unterzeichnung des Genfer Abkommens am 14. April 1988 eine Konferenz der Führungsspitzen aller großen politischen Parteien ein. Wie erwartet, sprachen sich alle Parteien für eine baldige Beilegung des Afghanistankonflikts aus und unterstützten damit die Zivilregierung darin, eigene Initiativen auf dem Feld der Außenpolitik zu ergreifen. Zia und sein enger militärischer Stab betrachteten dies als einen Versuch Junejos, seine demokratische Basis zu erweitern. Sie hatten darauf spekuliert, daß die einflußreichen lokalen konservativen Politiker, die 1985 gewählt worden waren, mit den

⁴⁾ Dazu John Kaniyalil, *Zia's Political Experiment Brings Another Election in Pakistan*, in: *Strategic Analysis*, 7 (1988), S. 677–682.

Streitkräften eng zusammenarbeiten und sich deren Vorstellungen unterordnen würden. Doch das am 14. April in Genf unterzeichnete Abkommen setzte das Signal für eine stufenweise Aushöhlung der Macht der Armee im Bereich der Außenpolitik.

Zudem erregte die Untersuchung einer Explosion, die sich im Frühjahr 1988 im Ojhri-Munitionsdepot in der Nähe von Rawalpindi ereignet hatte, den Ärger des Militärs. Es liegen Beweise dafür vor, daß die Regierung Junejo den von den Militärs erstellten Bericht kategorisch zurückwies und beschloß, eine eigene Untersuchung durchzuführen. Der neue von einem Kabinettsausschuß erstellte Bericht machte das Militär für die Katastrophe verantwortlich, da die Lagerung hochexplosiver Waffen inmitten einer Großstadt grob fahrlässig gewesen sei, und empfahl die sofortige Entlassung der verantwortlichen Offiziere.

Die sich anbahnende Konfrontation zwischen Militär und Zivilregierung wurde des weiteren durch die wachsende Kritik am Verteidigungshaushalt angeheizt, der sich mittlerweile auf 34 Prozent der öffentlichen Ausgaben belief. Immer mehr Mitglieder der Nationalversammlung betrachteten diesen Etat als zu hoch. Offenbar hatte Junejo außerdem begonnen, die von der Militärbürokratie gewünschte Beförderung von Offizieren hinauszuzögern. Die Amtsenthebung von General Mujibur Rehman, des einflußreichen Staatssekretärs im Informationsministerium, und von Generalmajor Agha Nek Mohammad, des Chefs des Geheimdienstes, wurden gezielte Versuche Junejos gewertet, den Einfluß des Militärs zurückzudrängen. Schließlich mag auch die Reise, die Junejo im Mai 1988 in vier asiatische Länder, einschließlich Südkoreas und den Philippinen, unternahm, vom Militär als ein Versuch verstanden worden sein, die Modalitäten eines Übergangs von einer Militärherrschaft zu einer zivilen Regierung zu erproben.

Die Erklärung Zias anläßlich der Absetzung der Regierung Junejo am 29. Mai, daß innerhalb von

90 Tagen gemäß der Verfassung Neuwahlen stattfinden würden, nahm man in politischen Kreisen nicht sehr ernst. Kurz darauf jedoch trat Zia mit den Führern der religiösen und rechten Parteien in Konsultationen ein, um der wachsenden Popularität der Pakistan People's Party (PPP), der Partei Benazir Bhuttos, ein konservatives Bündnis entgegenzusetzen. Zia zog darüber hinaus die Einführung des Verhältniswahlrechts in Erwägung, um einer Dominanz der PPP vorbeugen zu können, falls diese die absolute Mehrheit erlangen sollte.

Die militärischen Kreise um Zia und jene, die unter der autoritären Herrschaft Zulfikar Ali Bhuttos gelitten hatten, fürchteten einen Sieg der PPP. Mitglieder der Pakistan Moslem League (PML), die der Übergangsregierung angehörten, trugen Zia den Parteivorsitz an. Da die PML traditionell die Interessen der Feudalherren und der städtischen Konservativen in sich vereinigt, hätte Zias Eintritt in die Parteipolitik eine erhebliche Herausforderung für die anderen politischen Parteien, insbesondere für die PPP, bedeutet.

Zia erwog offensichtlich noch zwei weitere Optionen, um Zeit für eine Neuordnung der Politik nach seinen Vorstellungen zu gewinnen. Die eine Möglichkeit waren Wahlen ohne Parteienbasis wie im Jahre 1985 und — darauf folgend — die Gründung einer neuen Partei mit Hilfe der dann neu gewählten, parteilosen Abgeordneten, die ohne Schwierigkeit für Zia zu gewinnen gewesen wären, wie es sich schon nach der Wahl von 1985 gezeigt hatte⁵⁾. Die zweite Möglichkeit wäre die Durchführung eines den allgemeinen Wahlen vorausgehenden Referendums gewesen, durch das ein Mandat für grundlegende Verfassungsänderungen hätte erlangt werden können. Auf diese Weise hätten die Parlamentswahlen — wenn auch unter Bruch der geltenden Verfassung — verschoben werden können.

III. Wahlbündnisse und Wahlergebnisse

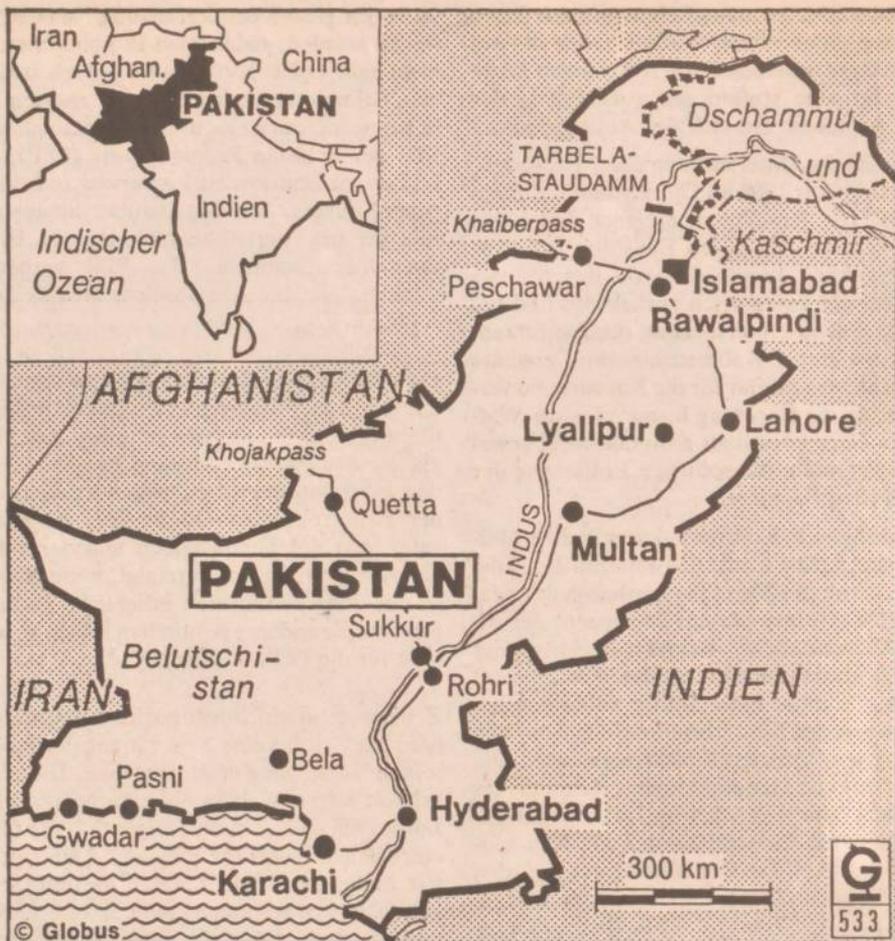
Durch Zias plötzlichen Tod änderte sich die politische Landschaft vollständig. Bis dahin waren die Parteien nicht überzeugt gewesen, daß die für den 16. November 1988 angekündigten Wahlen tatsächlich stattfinden würden. Das Wahlfieber setzte erst ein, als der Oberste Gerichtshof am 2. Oktober 1988 auf Antrag Benazir Bhuttos die Wiederzulassung der politischen Parteien für Rechtens er-

klärte⁶⁾. Der amtierende Präsident sorgte zudem mit einem revidierten Wahlgesetz u. a. dafür, daß die Wahlen unter der Oberaufsicht der Justiz stattfinden würden.

Die Verwirrung in der parteipolitischen Landschaft war beträchtlich: Die Fraktionen der PML, die sich erst einige Wochen zuvor gespalten hatten, gaben Mitte Oktober ihren erneuten Zusammenschluß bekannt. Die politische Rechte strebte eine Erneuerung in der Islamic Democratic Alliance (IDA)

⁵⁾ Junejo's PML gewann Zulauf aus anderen Parteien. Ein prominenter Überläufer z. B. war Asifuddin Vardag, Vizepräsident der Tehrik-i-Istiqlal Party.

⁶⁾ Vgl. The Financial Times vom 5. Oktober 1988.



an, zu der als wichtigste Gruppierung des islamischen Parteienspektrums auch die Jamaat-i-Islami gehörte. Als Gegenspieler von PML und IDA hatte sich die Movement for the Restoration of Democracy (MRD) organisiert, in der die von Benazir Bhutto geführte PPP die bedeutendste Formation darstellte.

In beiden Lagern gab es erhebliche Spannungen, die immer dann sichtbar wurden, wenn es um die Frage ging, wie die bei den Wahlen erhofften Parlamentssitze verteilt werden sollten⁷⁾. So traten die Jamiat-i-Ulemai-Islam (JUI) und die Tehrik-i-Istiqal der IDA erst bei, nachdem ihnen 33 Prozent der Sitze in den National- und Provinzparlamenten zugesichert worden waren. Auf der anderen Seite hatte Benazir Bhutto als Vorsitzende der PPP ihre Bereitschaft erklärt, verschiedene Minister Zias sowie Minister der Provinzregierungen und Mitglieder der National- und Provinzparlamente in ihre Reihen aufzunehmen. Dies führte zu ernsthaften

⁷⁾ Vgl. Far Eastern Economic Review vom 27. Oktober 1988.

Spannungen innerhalb der PPP, da alte Parteimitglieder und andere der MRD angeschlossene Parteien hierin eine Verletzung ihrer legitimen Rechte sahen.

Die Kandidatenliste der IDA setzte sich aus Großgrundbesitzern, religiösen Führern, Oberhäuptern der Klans sowie aus Industriellen und hochrangigen Offizieren im Ruhestand zusammen, also aus Personengruppen, die bereits seit den Zeiten der Mogulherrschaft durch die Kollaboration mit den Herrschenden die Kommunalpolitik bestimmt bzw. mit den vorangegangenen Regierungen eng zusammengearbeitet hatten. In ihrem Wahlprogramm forderte die IDA insbesondere die weitere Islamisierung Pakistans und die Fortsetzung der Unterstützung der afghanischen Widerstandsbewegung.

Die Liste der Kandidaten der PPP unterschied sich erheblich von der für die Wahlen im Jahre 1970, als Intellektuelle, Arbeiter und Gewerkschafter für die PPP gegen die Großgrundbesitzer und die politische Rechte Partei ergriffen hatten. Je näher die Wahlen rückten und je mehr sich die Chancen für

einen Sieg erhöhten, desto stärkeren Zulauf bekam die PPP von allen Seiten: In den ersten beiden Oktoberwochen erhielt die PPP-Führung 18 000 Anträge für die Besetzung der 600 Sitze in dem Nationalparlament und in den Provinzparlamenten, wobei sich eine ganze Anzahl von Parteineulingen aus Großgrundbesitzern, religiösen Führern, Klanoberhäuptern und Generälen a. D. rekrutierte. Auch Geld zur Unterstützung der Wahlkampagne der PPP floß nun reichlich.

Der veränderte Charakter der PPP war nicht zu übersehen. Die zum früheren Mitgliederamt zählenden Arbeiter, Bauern, kleinen Geschäftsleute, Intellektuellen und Studenten, die unter Zias Regime am meisten gelitten hatten, fühlten sich in ihrem Anspruch, alle Kandidaten der PPP zu stellen, betrogen. Das Argument Benazir Bhuttos, daß es wenig nütze, die richtigen Leute zu nominieren und die Wahlen zu verlieren, überzeugte sie nicht; viele verließen die Partei. Selbst das Grundsatprogramm der Partei erfuhr Veränderungen, um die Unterstützung möglichst großer Wählerschichten zu gewinnen. Den Wahlslogan ihres Vaters „Nahrung, Bekleidung und Behausung“ ließ Benazir Bhutto fallen, um damit den Eindruck linker Dominanz in der PPP zu zerstreuen. Zudem stellte sie ihre Angriffe auf das Militär ein und versprach, keine Rache für den Tod ihres Vaters mehr nehmen zu wollen. Der Geschäftswelt versicherte sie, daß das Privatunternehmen die beste Garantie für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sei. Des weiteren schwor sie dem Anti-Amerikanismus, der die PPP bis dahin beherrscht hatte, ab und forderte nun ebenfalls die Fortsetzung der Unterstützung für die Mudschaheddin und die afghanischen Flüchtlinge, bis diese nach einem befriedigenden Abkommen in ihr Land zurückkehren könnten.

Sich kurzfristig verändernde Bündnisse, wechselnde Loyalitäten sowie das Gerangel um Parlamentsitze erwiesen sich wieder einmal als ein beherrschendes, durchaus „normales“ Kennzeichen pakistanischer Politik. Die tatsächlichen Probleme des Landes blieben im Wahlkampf hingegen unbeachtet.

In mancher Hinsicht brachten die Wahlen unerwartete Ergebnisse. Die führenden Schichten mußten sich nach der Wahl ihr politisches Aus eingestehen. Von den insgesamt 27 an den Wahlen beteiligten Parteien konnten nur acht genügend Stimmen für eine parlamentarische Repräsentation gewinnen, wobei es bei dreien nur für einen einzigen Sitz langte. Die meisten Parteiführer der IDA verloren ihre Sitze, und die Kandidaten von bekannten Familien mit langer politischer Tradition wie die Somros, Jatois, Bizanjios, Murriss und Mengals erlitten allesamt Niederlagen. Auch die PPP — obwohl populärste aller zur Wahl angetretenen Parteien — bekam diesen Trend zu spüren. So wurde z. B. in

Rawalpindi der Generalsekretär der PPP, Ex-Generall Tikka Khan, von einem unbekanntem jungen Mann überflügelt.

Die PPP gewann 92 der insgesamt 205 Sitze in der Nationalversammlung⁸⁾. Die konservative Koalition der IDA folgte an zweiter Stelle mit nur 55 Sitzen. Eine weitere politische Überraschung war der Erfolg einer neuen Partei, der Mohajir Qaumi Movement (MQM), die auf Anhub vor allem in den städtischen Gebieten der Provinz Sind 13 Sitze gewann. Auffallend war zudem, daß die neuen politischen Führungspersönlichkeiten — Bhutto (PPP), Altaf Hussain (MQM), Nawaz Sharif (IDA) — sämtlich nicht älter als Anfang 40 waren.

Eine vorläufige Wahlanalyse läßt einige aufschlußreiche Schlußfolgerungen zu. Der Trend zur Abwahl der traditionell etablierten Kandidaten verdeutlichte die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem bestehenden Regime. Zwar kam die Mehrheit der zur Wahl stehenden Kandidaten nach wie vor aus der Schicht der Feudalherren, die auf über 70 Prozent der ländlichen Bevölkerung beträchtlichen Einfluß ausübten, doch wurde die Stimmabgabe wo immer möglich zur Wahl unbedeutender Feudalherrn genutzt. Es wurden vor allem diejenigen Kandidaten gewählt, die unter der Diktatur Zias gelitten hatten. Weniger bekannte Kandidaten siegten dann, wenn ihre Gegenspieler in irgendeiner Weise mit der bisherigen Regierung in Verbindung gestanden hatten. So gewann z. B. in Lahore ein ehemaliger Studentenfürher ohne aufwendige Kampagne gegen einen einflußreichen Kandidaten der IDA.

Die PPP konnte außer in der Provinz Sind, in der sie über eine starke Stammwählerschaft verfügte, nicht die Mehrheit der Stimmen erringen. Die Gründe dafür liegen wohl darin, daß die Partei ihr sozialistisch ausgerichtetes Wahlprogramm von 1970 durch ein vage formuliertes kapitalistisch orientiertes Dokument ersetzt hatte, das sich nur geringfügig vom Wahlprogramm der IDA unterschied. Auf der Kandidatenliste der PPP fanden sich ebenso viele Feudalherren wie auf der der IDA. Das Wahlergebnis widerlegte denn auch die zuvor aufgestellte Behauptung der PPP, daß sie bei freien Wahlen den Sieg davontragen würde.

Auch der Mythos, daß der Islam ein guter Wahlslogan sei, löste sich in Luft auf, obwohl eine Meinungsumfrage vor der Wahl Zias dem Islamisierungsprogramm einen hohen Stellenwert eingeräumt hatte. Das Wahlergebnis zeigte vielmehr eindeutig, daß die Bevölkerung jenen mißtraute, die meinten, die Religion zur Erhaltung von Machtpo-

⁸⁾ Insgesamt besteht das nationale Parlament aus 237 Sitzen, 32 der Abgeordneten werden allerdings nicht direkt gewählt, sondern nominiert (Frauen und Minderheiten). Vgl.: Benazir's big moment, in: Far Eastern Economic Review vom 1. Dezember 1988, S. 10f.

sitionen und Privilegien nutzen zu können. Die religiösen Parteien, die 1970 noch 21 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt hatten, erhielten diesmal nur wenige Sitze. Maulana Kausar Niazi, ein religiöser Führer, verlor z. B. seinen Sitz, obwohl er für die PPP kandidiert hatte. Die fundamentalistischste der religiösen Parteien, die Jamaat-i-Islami, die anfangs mit Zia zusammengearbeitet hatte, gewann nach elf Sitzen bei den Wahlen von 1985 nur noch ein einziges Mandat. Ein Grund für das Scheitern der IDA muß sicherlich auch darin gesehen werden, daß sie versucht hatte, die Frau und die Tochter von Zulfikar Ali Bhutto unter Berufung auf den Islam persönlich zu verunglimpfen.

Die Wahlen brachten mit der MQM eine neue politische Kraft zum Vorschein. Sie gewann auf Anhieb 13 der 15 Sitze in den Städten der Provinz Sind und wurde damit zum Zünglein an der Waage bei der Entscheidung, welche große politische Gruppierung die Macht in Islamabad übernehmen würde. Die Mitglieder dieser neuen Partei rekrutierten sich

IV. Innenpolitische Probleme Pakistans

Zias Tod markierte das Ende einer langen politischen Phase, die als theologisch-militärische Diktatur bezeichnet werden kann. Zia hinterließ das Land in einem größeren politischen, religiösen, ethnischen und ökonomischen Chaos, als er es 1977 von Bhutto übernommen hatte. Während seiner diktatorischen Herrschaft verbot er die Parteien, brachte die Opposition mit repressiven Maßnahmen zum Schweigen und änderte willkürlich die Verfassung von 1973, um seine persönlichen Machtbefugnisse zu vergrößern. Offen äußerte er sein Mißtrauen gegenüber Politikern. In der Armee sah er seine Hauptwählerschaft und machte sie zum privilegiertesten Teil der pakistanischen Gesellschaft. Die Armeeingehörigen erhielten bessere Pensionen, bessere medizinische Versorgung, bessere Ausbildung für ihre Kinder. Offizieren wurden größere Flächen bewässertes Land und in den Städten billigere Grundstücke in günstiger Lage zugewiesen⁹⁾. Sondergerichte unter dem Kriegsrecht verteidigten die Privilegien der Militärs. Die gesamte zivile Verwaltung, einschließlich der Justiz, war der Armee unterstellt. Zudem übernahmen immer mehr Offiziere gutbezahlte Ämter im gehobenen Staatsdienst. Zehn Prozent der gehobenen Beamtenstellen wurden von Zia für gediente und in den Ruhestand versetzte Offiziere reserviert.

Diese Durchdringung des gesamten nationalen Gefüges durch die Armee stellt das Land vor die zentrale politische Frage, welche Rolle die Armee bei

vorwiegend aus den in den städtischen Gebieten von Sind ansässigen Indienflüchtlingen der Jahre 1947/48, die sich von Sindis, Punjabis und Pathanen an den Rand gedrängt und diskriminiert fühlten. Insgesamt machten die Wahlen sehr deutlich, daß die Parteien — die PPP bis zu einem gewissen Maß ausgenommen — eher auf lokale, regionale und ethnische Fragen als auf die übergreifenden nationalen Probleme des Landes ausgerichtet gewesen waren.

Obwohl die Militärs und der Präsident die IDA bevorzugt hätten, wurde Benazir Bhutto — wenn auch mit einiger Verzögerung — am 2. Dezember 1988 als Ministerpräsidentin vereidigt. Damit steht zum ersten Mal eine Frau an der Spitze eines islamischen Staates. Vor allem aber hatte die Bevölkerung die These Zias widerlegt, daß der Islam und die Struktur der pakistanischen Gesellschaft keine Wahlen und Parteien im westlichen Sinne zulassen würden.

der zukünftigen Gestaltung der Politik einnehmen wird. Die diesbezüglichen Befürchtungen haben sich zunächst nicht erfüllt. Die Wahlen, unterstützt von Entscheidungen der Justiz, sind vom Militär nicht behindert worden. Trotz starker Vorbehalte gegenüber Benazir Bhutto und der PPP bei Teilen der Armee, bei Großunternehmern und konservativen religiösen Gruppen wurde ihr die Bildung einer gewählten Regierung, die ihrem Vater 1977 vom Militär entrissen worden war, ermöglicht. Dennoch scheint Skepsis angebracht, ob das Militär sich tatsächlich aus der Politik zurückziehen wird, nachdem es 29 der insgesamt 41 Jahre des Staates Pakistan politisch bestimmt hat.

Bei der Unterdrückung der politischen Opposition wandte Zia nicht nur repressive Maßnahmen wie Verhaftung, öffentliche Auspeitschungen und Folter an, sondern verfolgte darüber hinaus eine Politik im Dienst partikularer Interessen, die die Spaltung der Gesellschaft aufgrund regionaler ethnischer, religiöser und sprachlicher Unterschiede verfestigte. Die Unruhen in der Provinz Sind im Jahr 1983, als friedliche Demonstrationen sich zu offener Rebellion gegen Zias Regime auswuchsen, ließen erkennen, daß grundlegende Probleme völlig vernachlässigt worden waren. Die fortgesetzte Zuteilung großer neu bewässerter Ländereien an pensionierte Militärangehörige aus dem Punjab sowie die Dominanz von Punjabis, Pathanen und Muhajirs in den städtischen Zentren wie Karatschi und Hyderabad schärfen das Bewußtsein der Sindhis dafür.

⁹⁾ Vgl. The Economist vom 3. September 1988, S. 55.

daß sie einem nationalen Kolonialismus ausgesetzt waren¹⁰⁾.

Ein anderes innenpolitisches Problem stellen die ethnischen Unruhen dar, die unter Zia einen neuen Höhepunkt erreichten. Die Jahre 1986 und 1987 waren gekennzeichnet von schweren Gewaltausbrüchen in verschiedenen Städten Pakistans. Mehr als 1 000 Menschen wurden in dieser Zeit in Karatschi und Hyderabad getötet. Die Millionenstadt Karatschi wird zunehmend von militanten ethnischen Gruppen beherrscht, die über den blühenden Schwarzmarkt in Besitz von hochentwickelten, ursprünglich für die Mudschaheddin gedachten Waffen gekommen sind. Da die Polizei jeder Bestechung zugänglich ist, verfügt zudem auch die Drogenmafia über eigene bewaffnete Trupps.

Bei den Unruhen in Karatschi im Oktober 1988 war über die Hälfte des Geschäftsviertels ein Ausgehverbot verhängt worden. Die Handelskammer von Karatschi schätzt, daß allein diese Ausschreitungen die Regierung 1,6 Mio. US-Dollar pro Tag kosteten, nicht eingerechnet die hohen Einbußen an Verbrauchs- und Umsatzsteuern sowie die Produktions- und Exportausfälle¹¹⁾. Ursache der Unruhen waren Zusammenstöße zwischen Pathanen (Migranten aus der Nordwestgrenzprovinz) und Afghanen mit den Muhajirs. Unter den Muhajirs war die Unzufriedenheit über das Quotensystem gewachsen, das die Anzahl der für sie vorgesehenen Beamtenstellen sowie die Anzahl der Plätze für ihre Kinder in den Bildungseinrichtungen beschnitt. Das Fehlen jeglicher Möglichkeit, sich politisch zu artikulieren, und wachsende Mißstände vergrößerten das Konfliktpotential und führten dazu, daß Tausende unschuldiger Menschen ihr Leben lassen mußten. Zwar hatten ethnische Spannungen bereits vor Zias Machtübernahme existiert, doch seine Afghanistanpolitik und die unter seiner Herrschaft die ganze Gesellschaft erfassende Korruption verliehen diesen Konflikten eine neue Dimension und neue Intensität, die die politische Zukunft Pakistans gefährden könnten.

Sektiererische Auseinandersetzungen um die Auslegung des Islam hat es seit der Entstehung Pakistans gegeben. Unter der politischen Prämisse der Islamisierung der Gesellschaft haben diese Konflikte zugenommen und den komplexen Problemen des Landes eine weitere Dimension hinzugefügt. Zias Verständnis des Islam war simpel, orthodox und einseitig. Ohne klar umrissene Idee von einem islamischen Staat hielt er die Fackel des konservativ-sunnitischen Islam hoch und befremdete damit die Schiiten, die 20 Prozent der pakistanischen Bevölkerung stellen. Trotz weltweiter Proteste führte

Zia das islamische Strafrecht mit Praktiken wie öffentliche Auspeitschungen und der Amputation von Gliedmaßen ein. Besonders zu leiden hatten die Ahmadiyas, denen das Recht der freien Religionsausübung und das Leben als normale Bürger verweigert wurden. Das Fehlen jeglicher Legitimation versuchte Zia durch die sich selbst auferlegte Mission der Islamisierung aller gesellschaftlichen Bereiche wettzumachen und in eine emotionale Bestätigung seines Militärregimes durch die Bevölkerung zu verwandeln¹²⁾. Tatsächlich aber benutzte er die Religion als autoritäres Instrument, um kritische Fragen verstummen zu lassen, Großgrundbesitzern und großen Geschäftsleuten uneingeschränkte Freiheit in der Ausbeutung der Massen zu gewähren und um uneingeschränkte Macht auszuüben. Zias Ablehnung der westlichen Demokratie ist nicht mit dem Geist des Islam zu erklären.

Zwar setzten die Novemberwahlen dem Islamisierungsprogramm ein abruptes Ende, jedoch sind die dadurch heraufbeschworenen religiös-sektiererischen Spannungen im politischen Bereich auch weiterhin spürbar, da die verschiedenen Sekten verschiedene Volksstämme repräsentieren. Jede Regierung, die ein säkulares Programm des nationalen Wiederaufbaus durchsetzen möchte, wird von dieser Seite eine starke Opposition zu erwarten haben.

Teile der einheimischen Presse und gewisse internationale Beobachter haben Zia Frömmigkeit, Bescheidenheit und Ehrenhaftigkeit bescheinigt¹³⁾. Demgegenüber ist festzustellen, daß die Korruption, die sich um Zia ausbreitete und zu einem normalen Bestandteil des täglichen Lebens wurde, von ihm tatenlos hingenommen wurde. Entgegen der von ihm beschworenen reinigenden geistigen Kraft des Islam begünstigte er die Durchdringung der pakistanischen Gesellschaft mit einem uneingeschränkten Materialismus¹⁴⁾.

Die korrumpierte politische Kultur hat selbstverständlich auch im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung ihre Spuren hinterlassen. Das reale Brutto sozialprodukt wuchs zunächst seit 1977 jährlich um 6,7 Prozent. Bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von drei Prozent betrug das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens 3,4 Prozent. Die Inflationsrate lag seit 1986 unter fünf Prozent. Die Arbeitslosigkeit hielt sich aufgrund der Arbeitsemi-

¹²⁾ Vgl. W. L. Richter. The Political Dynamics of Islamic Resurgence in Pakistan, in: Asian Survey, 6 (1979); Saeed Shafqut, Politics of Islamization: The Ideological Debate on Pakistan's Political System, in: Asian Profile, 5 (1987), S. 445-457.

¹³⁾ Vgl. The Economist vom 20. August 1988, und Neue Zürcher Zeitung vom 19. August 1988.

¹⁴⁾ Die Londoner Zeitschrift South berichtete z. B. im Oktober 1988, daß Devisen in Höhe von 400 000 US-Dollar für eine Behandlung der Augen von Zias Frau im Ausland genehmigt wurden, was eindeutig gegen die Devisenbestimmungen des Landes verstieß.

¹⁰⁾ Bei einem Bevölkerungsanteil von 54 Prozent stellt der Punjab 90 Prozent der Armeeangehörigen.

¹¹⁾ Vgl. The Financial Times vom 3. Oktober 1988 und vom 6. Oktober 1988.

gration in den Nahen Osten in Grenzen. Allerdings basiert der wachsende Wohlstand der herrschenden Schichten auf Milliarden an Entwicklungshilfe, hohen Heimüberweisungen pakistanischer Arbeitnehmer im Ausland, den rechtswidrigen Gewinnen aus dem blühenden Drogen- und Waffenhandel und der weitverbreiteten Korruption¹⁵⁾. Blickt man also hinter die Fassade des hohen Wachstums, so ist zu konstatieren, daß dieses nicht auf der Stärke eigener Kapitalakkumulation aufgrund von Ersparnissen und hoher Produktivität basiert und nicht von Dauer sein kann.

Die Heimüberweisungen aus dem Ausland sind mittlerweile um zehn Prozent jährlich gesunken. Auch der Heroinhandel Pakistans steht auf schwachen Füßen, da eine Bedingung der amerikanischen Unterstützung für Benazir Bhutto die Unterbindung dieses Handels gewesen ist. Zudem läßt sich im Kontext der Ost-West-Entspannung voraussagen, daß, wenn die Sowjets Afghanistan verlassen haben, die großzügige ausländische Unterstützung Pakistans als Frontstaat gegen den Kommunismus deutlich abnehmen wird. Die vorwiegend durch Baumwolle, Baumwollgarn und Baumwolltextilien erwirtschafteten Exporterlöse werden wahrscheinlich größeren Schwankungen auf den internationalen Märkten ausgesetzt sein. Seit Jahren hat Pakistan eine der niedrigsten Ersparnis- und Investitionsraten der Welt am Bruttosozialprodukt aufzuweisen.

Als Zia 1977 die Macht übernahm, lag die Auslandsverschuldung bei 6,5 Mrd. US-Dollar, heute beläuft sie sich auf 15 Mrd. US-Dollar. Bereits An-

fang 1988 hatte Zias Finanzminister hierauf hingewiesen und die Einführung progressiver Einkommenssteuern vorgeschlagen. Die hohe Verschuldung erklärt sich primär aus einem großen Haushaltsdefizit, dem mit interner und externer Kreditaufnahme und Defizitfinanzierung als Reaktion auf die sich verschlechternde Zahlungsbilanzlage begegnet wurde. Zur Zeit werden 80 Prozent des laufenden Haushalts für Schuldendienst und Militärausgaben aufgewendet¹⁶⁾. Es bleibt nichts für Entwicklungsvorhaben und Sozialausgaben übrig.

Schließlich haben sich auch die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten unter Zias Herrschaft vergrößert und politische Reminiszenzen an die sechziger und siebziger Jahre geweckt, als dasselbe Phänomen die Ursache für die Abspaltung des damaligen Ostpakistan (Bangladesh) war. Sogar der offizielle Wirtschaftsbericht für 1987/88 gesteht ein, daß die Einkommensverteilung sowohl in der Stadt als auch auf dem Land sich im Vergleich zu 1960, als 22 Familien zwei Drittel des Besitzes kontrollierten, verschlechtert hat. Um die Konsequenzen dieser Entwicklung zu erkennen, genügt es, durch Karatschi zu gehen und die glitzernden Parties in Marmorimitationen des Weißen Hauses zu beobachten, während in den nahegelegenen Ghettos über drei Millionen Menschen ohne Wasser, Elektrizität und Kanalisation leben. Es mag sein, daß die Anzahl der reichen Familien von 22 im Jahre 1960 auf 22 000 im Jahre 1988 gestiegen ist, aber die breite Masse hat ihre Lebensbedingungen in all diesen Jahren nicht verbessern können¹⁷⁾.

V. Außenpolitische Entwicklungen

Zias Außenpolitik beinhaltete drei große Ziele: Historische Hintergründe und geopolitische Zwänge machten die Sicherung der Grenzen zum obersten Ziel, so daß der Modernisierung der Streitkräfte ein hoher Stellenwert beigemessen wurde. Gegen den Nachbarn Indien hatte das Land drei Kriege ausgefochten. Afghanistan hatte die Grenzen zu Pakistan nie offiziell anerkannt, und die Konsolidierung eines sozialistischen Staates mit Unterstützung der Sowjetunion wäre ein weiterer Unsicherheitsfaktor gewesen¹⁸⁾. Die zweite Aufgabe der Außenpolitik

wurde daher darin gesehen, eine solche Entwicklung zu verhindern. Als drittes sollte — nicht allein aus ideologischen Gründen, sondern auch aus offensichtlich ökonomischen Überlegungen — eine Intensivierung der freundschaftlichen Bindung an die islamischen Staaten im Mittleren Osten erreicht werden.

Mit dem Einmarsch der sowjetischen Truppen in Afghanistan im Jahre 1979 ergab sich die Möglichkeit, diese Ziele zu verwirklichen. Die Beziehungen zu den USA erfuhren eine beispiellose Aufwertung, als Zia das amerikanische Engagement für Afghanistan zu seiner eigenen Sache machte. Er offerierte seine Hilfe für den Waffentransfer zu den Mudschaheddin und bezog sogar das Militär in die Ausbildung der Widerstandskämpfer und die Koordinierung ihrer Kampf Tätigkeit ein. Im Gegenzug erhielt Pakistan von den USA und von internationalen Institutionen Milliarden Dollars als Militär- und Wirtschaftshilfe. Auf Anraten der USA und aus

¹⁵⁾ Nicht-offizielle Schätzungen setzen den Drogenschmuggel aus Pakistan bei einem Wert von ca. zehn Mrd. US-Dollar pro Jahr an, womit er den regulären Außenhandel des Landes übersteigt.

¹⁶⁾ Vgl. Pakistan, Sixth Plan Progress and Future Prospects, in: World Bank Report No. 6533-Pak vom Februar 1987.

¹⁷⁾ Vgl. India Today vom 15. Dezember 1988, S. 47.

¹⁸⁾ Vgl. Khushi M. Khan, Paschtunistan-Konflikt zwischen Afghanistan und Pakistan, in: Khushi M. Khan/Volker Matthies (Hrsg.), Regionalkonflikte in der Dritten Welt, München 1981, S. 283—384.

Furcht vor den iranischen Fundamentalisten sowie einer sowjetischen Intervention finanzierten die Golfstaaten die pakistanischen Militärausgaben mit Milliardenbeträgen. Quasi über Nacht wurde Pakistan vom Westen zu einem Bollwerk gegen den Kommunismus aufgebaut – trotz der Menschenrechtsverletzungen und der diktatorischen Regierung des Landes.

Der plötzliche Tod Zias wird höchstwahrscheinlich einen Wandel dieser Konstellation nach sich ziehen, vor allem im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Pakistan und den USA. Erstens vermindert die neue Ära der Verständigung und Zusammenarbeit zwischen den Supermächten unweigerlich die Bedeutung, die Pakistan von den USA beigemessen wird. Das bedeutet geringere Militär- und Wirtschaftshilfe für Pakistan. Es gibt bereits Überlegungen in Pakistan, alternative Sicherheitskonzepte zu entwickeln. In diesem Zusammenhang ist der Vorschlag General Beks zu erwähnen, wonach ein strategischer Konsens zwischen Pakistan, Afghanistan, Iran und der Türkei herzustellen sei, um so die Nordwestgrenze Pakistans zu sichern¹⁹⁾. Zweitens ist anzumerken, daß Benazir Bhutto in den Wahlen zwar einen moderaten Ton gegenüber den USA angesprochen und eine Fortsetzung der bisherigen außenpolitischen Orientierung Pakistans zugesichert hat, daß es aber in der PPP eine breite Ablehnung des asymmetrischen Verhältnisses zwischen beiden Ländern gibt. Selbst innerhalb der Armee ist eine starke Unzufriedenheit mit der Art der bestehenden Beziehungen spürbar. Unter den veränderten Verhältnissen werden sich alle diese Kräfte für einen Wandel der pakistanischen Außenpolitik gegenüber den USA stark machen. Allerdings hat letztlich der amerikanische Einfluß das Militär bereits so durchdrungen, daß es wie selbstverständlich die strategischen Interessen der USA vertritt. Welche dieser gegensätzlichen Tendenzen schließlich überwiegt, wird davon abhängen, wie sich das innenpolitische Tauziehen entscheidet zwi-

schen den nationalistischen Kräften, die eine unabhängige Außenpolitik anstreben, und jenen, die ihre Interessen in den bestehenden Allianzen am besten vertreten sehen.

Die indisch-pakistanischen Beziehungen haben seit jeher im Mittelpunkt der Außenpolitik beider Länder gestanden. In den letzten 41 Jahren hat es dreimal Krieg zwischen ihnen gegeben, und zur Zeit stehen sich beide Armeen in einem unerklärten Krieg auf dem Siachin-Gletscher im Himalaya gegenüber. Die historische Bürde der Teilung des indo-pakistanischen Subkontinents und die ungelöste strittige Kaschmirfrage haben stets die Beziehungen zwischen beiden Ländern belastet. Als das kleinere und mit geringeren Ressourcen ausgestattete Land hat Pakistan immer nach Verbündeten Ausschau gehalten, um eine militärische Parität zu erreichen. Seit der Gründung Bangladeshs (des ehemaligen Ostpakistans), bei der das militärische Eingreifen Indiens eine entscheidende Rolle gespielt hat, versucht Pakistan, durch den Griff zur Atomtechnologie seine Grenzen abzusichern. Zudem hat Indien durch die Zündung einer eigenen Atombombe im Jahre 1974 und durch die ständige Modernisierung seiner Streitkräfte die Sicherheitsbedürfnisse Pakistans noch vergrößert.

Mit seiner Außen- und Verteidigungspolitik trieb nun Zia seinerseits Indien in die Defensive. Mit amerikanischer Militärhilfe kaufte er kostspielige, hochtechnisierte Waffen und erwarb zugleich mit nationalen Finanzmitteln billig alte Systeme, die er modernisieren ließ. Ein Rüstungswettlauf und zunehmende Spannungen beherrschten den Subkontinent.

Die Folgen dieser Außenpolitik sind in diesem Beitrag an anderer Stelle erörtert worden. Pakistan hat für sie politisch, sozial und ökonomisch einen hohen Preis zu zahlen. Ihre langfristigen Folgen sind noch nicht abzusehen, zumal die politische Zukunft Afghanistans unklarer ist denn je.

VI. Enge Handlungsspielräume für Benazir Bhutto

Der Ausgang der November-Wahlen stellte für die rechtskonservativen Machthaber in Pakistan eine böse Überraschung dar. Bevor Benazir Bhutto am 2. Dezember als Ministerpräsidentin vereidigt wurde, ließ man zwei Wochen verstreichen, um der Opposition durch Stimmenkauf eine Mehrheitsbildung zu ermöglichen²⁰⁾. Obwohl es keine Alternative zu ihrer Partei gab, mußte sie in Verhandlungen über die Machtübernahme eintreten. Bhutto

soll dabei u. a. akzeptiert haben, die derzeitige Afghanistanpolitik fortzuführen, den Waffentransfer zu den Mudschaheddin nicht zu behindern und den Anteil des Militäretats von 34 Prozent der öffentlichen Ausgaben nicht zu verringern²¹⁾. Sie akzeptierte darüber hinaus die Bildung eines Nationalen Sicherheitsrates, zu dem außer dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten die Geheimdienstchefs von Armee, Marine und Luftwaffe sowie die Regierungschefs der vier pakistanischen Provinzen gehören. Dies bedeutet eine Institutionalisierung

¹⁹⁾ Vgl. India Today vom 15. Dezember 1988, und The Far Eastern Economic Review vom 1. September 1988, S. 12–14.

²⁰⁾ Vgl. Viewpoint vom 1. Dezember 1988.

²¹⁾ Vgl. The Economist vom 3. Dezember 1988, S. 55 f.

der Funktion des Militärs in der Regierung. Dem Militär nahestehende Beobachter sind daher der Ansicht, daß Bhutto zwar das Regierungsamt, aber nicht die politische Macht übertragen worden ist.

Zudem ist eine effiziente Regierungstätigkeit von der Unterstützung des Senats abhängig, dessen 87 Mitglieder mehrheitlich der PML, der größten Partei innerhalb der IDA, angehören. Kein Gesetz kann ohne die Zustimmung des Senats verabschiedet werden. Um Pakistan den Weg in die Demokratie zu ebnen, wäre eine auf eine Zweidrittelmehrheit gestützte Verfassungsänderung notwendig, damit die undemokratische Verformung der Verfassung durch Zia rückgängig gemacht werden könnte.

Der Handlungsspielraum der PPP im nationalen Parlament erfährt eine weitere Einschränkung dadurch, daß sie nur in einer der vier Provinzen, nämlich in Sind, die Mehrheit erzielt hat. Der Hauptrivale der PPP, Nawaz Sharif von der IDA, amtiert als Regierungschef der Provinz Punjab, aus deren Bevölkerung sich rund 90 Prozent des Militärs Pakistans rekrutiert.

Das größte innenpolitische Problem ist die politische Zersplitterung des Landes²²). Es ist den politischen Parteien anzulasten, daß sie diese Pakistan seit seinem Bestehen kennzeichnende innere Aufspaltung nicht durch die Schaffung einer nationalen Identität aufzuheben vermochten. Durch seine Verdammung des Säkularismus trug Zia zur weiteren Polarisierung der Gesellschaft bei, anstatt eine Brücke zwischen den ethnischen und religiösen Gruppen zu bauen. Es ist schwer vorstellbar, daß

²²) Ausführlicher dazu: Khalid B. Sayeed, *Politics in Pakistan: The Nature and Direction of Change*, New York 1980; ferner Omar Noman, *Pakistan and General Zia*, in: *Third World Quarterly*, 1 (1988), S. 44–54; Lawrence Ziring, *Public Policy Dilemmas and Pakistan's Nationality Problem*, in: *Asian Survey*, 8 (1988), S. 795–812.

Benazir Bhutto unter den gegenwärtigen Zwängen eine auf nationalem Konsens beruhende Politik wird realisieren können.

Zudem hat Benazir Bhutto eine Vielzahl von wirtschaftlichen Problemen übernommen. Bislang haben sich die Wirtschaftspolitiker Pakistans vor allem auf gute Ernten, auf die Überweisungen pakistanischer Arbeitnehmer aus dem Ausland und auf großzügige Entwicklungshilfe verlassen, ohne sich mit regionalen Disparitäten und Einkommensverteilung zu befassen. Um das langsame Abgleiten des Landes in den Bankrott zu stoppen, gewährte der Internationale Währungsfonds kürzlich einen Kredit in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar, allerdings unter der Voraussetzung strikter Austeritätsbedingungen, von denen die Ärmsten am stärksten betroffen werden. Im Wahlkampf hat die PPP hohe Ausgaben im sozialen Bereich versprochen. Darüber hinaus beinhaltete das Wahlprogramm umfangreiche öffentliche Investitionen für die Schwerindustrie. Benazir Bhutto kann weder den Militärhaushalt kürzen noch die Feudalherren und die reichen Schichten höher besteuern, mit denen sie eine politische Allianz eingegangen ist. Die Steuerlast wird daher im wesentlichen von der breiten Bevölkerung getragen werden müssen. Damit sind die politischen Schwierigkeiten vorprogrammiert.

Um den Sicherheitsbedürfnissen des Landes gerecht zu werden, bedarf es einer Außenpolitik, die nicht auf partikulare oder fremde Interessen zugeschnitten ist. Pakistan kann es sich nicht leisten, lediglich als Spielball der Großmächte zu fungieren. Notwendig sind die Balance im Verhältnis zum Osten wie zum Westen und ein Interessenausgleich mit den Nachbarländern auf der Grundlage des Prinzips der Nichteinmischung. Eine solche Politik könnte Pakistan zu mehr Sympathie und den dringend benötigten Finanzmitteln aus dem Ausland verhelfen.

Außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen der wirtschaftspolitischen Liberalisierung in Indien

I. Einführung

Es sind mittlerweile vier Jahre vergangen, seit Rajiv Gandhi nach der Ermordung seiner Mutter das Amt des Ministerpräsidenten antrat. Er wurde nach dem überwältigenden Sieg seiner Kongreßpartei im Dezember 1984 als Herold eines neuen Zeitalters gefeiert, der eine „saubere“ Politik durch Entfernung korrupter Politiker und eine neue gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung versprach und zudem in der Außenpolitik einen Kurs gutnachbarlicher Beziehungen, auch zu Pakistan, und eine Verbesserung des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten verfolgen wollte.

Vor allem war Gandhi bestrebt, durch eine umfassende Reform der Wirtschafts- und Steuerpolitik die Wirtschaft zu modernisieren und zu dynamisieren, Überbürokratisierung, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft einzudämmen und Indien durch Förderung von Technologietransfer, Wissenschaft und Forschung auf das 21. Jahrhundert vorzubereiten. Er entsprach damit den veränderten Interessen und neuen Ansprüchen der indischen

Elite und der wachsenden städtischen Mittelschicht an die politische Führung des Landes.

Es ist keine Frage, daß ein so grundlegender Wandel in so vielen Bereichen zwangsläufig Interessenkonflikte hervorrufen muß, die das Reformtempo abbremsen und damit — gegenüber den ursprünglichen hochgesteckten Erwartungen — eine gewisse Desillusionierung nach sich ziehen. Dennoch erstaunten das Tempo und das Ausmaß des Popularitätsverfalls des indischen Premiers, der sein politisches Überleben zeitweise im wesentlichen dem Mangel an Alternativen seitens der Opposition und in den eigenen Reihen verdankte. Im folgenden soll das Herzstück der Reform Rajiv Gandhis, die Liberalisierung der indischen Wirtschaft, näher beleuchtet werden. Anschließend wird das innen- und außenpolitische Umfeld erörtert, das zum Erlahmen des ursprünglichen Reformschwunges beitrug. In diesem Zusammenhang soll auch kurz auf die Chancen einer politischen Alternative in Gestalt der sich langsam herauskristallisierenden Opposition eingegangen werden.

II. Die wirtschaftspolitische Liberalisierung unter Rajiv Gandhi

Indien ist eines der wenigen Länder der Dritten Welt, in dem relativ weitreichende wirtschaftspolitische Reformen nicht unter dem Zwang außenwirtschaftlicher Krisenlagen, sondern aus eigenem Antrieb, motiviert durch eine im Vergleich zu den eingesetzten Mitteln und den Ergebnissen anderer asiatischer Entwicklungsländer eher enttäuschende wirtschaftliche Dynamik, eingeleitet wurden. Das Leistungsbilanzdefizit (1985/86: 1,1 % des Bruttoinlandsprodukts) und die Schuldendienstquote (1981/82: 8 %; 1986/87: 17,1 %) hielten sich im Vergleich etwa zu den lateinamerikanischen Raten in bescheidenem Rahmen. Die Devisenreserven reichten zu Beginn der Liberalisierung für die Finanzierung des Importbedarfs eines halben Jahres. Konsequenterweise galt Indien daher nach Lockerung der Kreditaufnahmebeschränkungen bei den internationalen Geschäftsbanken als gute Adresse und erfreute sich günstiger Kreditkonditionen¹⁾. Der Anstoß zu den Reformen kam daher

nicht von außen — das Bereitschaftsabkommen mit dem IWF²⁾ ging der Liberalisierung lange voraus —, sondern aus der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des überkommenen Wirtschafts- und Entwicklungsmodells, das nicht mehr in der Lage war, die von der indischen Regierung angestrebte Großmachtrolle zuverlässig abzustützen.

1. Zur indischen Industrie- und Wirtschaftspolitik seit der Unabhängigkeit

Seit der Unabhängigkeit hat die indische Regierung die wirtschaftspolitische Entwicklung mittels einer weitreichenden Importsubstitutionspolitik mit dem Ziel der Selbstversorgung (self-reliance) gefördert, die insbesondere auf den schwerindustriellen Sektor (Stahl, Chemie, Kapital, aber auch Rüstungsgüter) zielte und sich auf laufende Fünfjahrpläne sowie — angesichts der geringen privatwirtschaftli-

¹⁾ Angaben nach World Bank, *India: An Industrializing Country in Transition*, vol. II., Washington D. C. 1987, S. 9ff.

²⁾ Zum IWF-Abkommen: Basil Caplan, *Can India borrow its way back into economic growth?*, in: *The Banker*, February 1981, S. 35—40; Lothar Brock, *Indiens IWF-Kredit*, in: *epd-Entwicklungspolitik*, (1982) 5/6, S. 19—22.

chen Tätigkeit und der hohen Kapitalerfordernisse der zu entwickelnden Sektoren — auf staatliche Wirtschaftsbetriebe stützte. Staatlichen Betrieben floß denn auch der Löwenanteil der indischen Entwicklungsausgaben zu. Die Beschränkung des Wirkungsbereichs von Großbetrieben und ausländischen Unternehmen war Teil dieses „sozialistischen“ Weges. Wirtschaftliche Machtzusammenballung, damit einhergehende soziale Disparitäten und technologische Abhängigkeit vom Ausland sollten vermieden werden. Darüber hinaus kam dem Staat gegenüber dem Privatsektor investitionsleitende Funktion zu, die sicherstellen sollte, daß knappe finanzielle Ressourcen nicht in Bereiche geringer volkswirtschaftlicher Priorität gelenkt würden. Weiterhin wurden als Gegengewicht zur Schwerindustrie und mit dem Ziel, möglichst viele Arbeitsplätze im industriellen Bereich zu schaffen sowie die Industrieentwicklung geographisch möglichst weit zu streuen, eine breite Palette von Gütern für den kleinbetrieblichen Sektor reserviert und die Niederlassung in strukturschwachen Regionen durch Auflagen bzw. Subventionen gefördert.

Die wirtschaftliche Entwicklung wurde nahezu vollständig von internationaler Konkurrenz abgeschirmt; alle Produkte, die Indien technisch zu fertigen in der Lage war, sollten vollständig aus indischer Herstellung bezogen werden. Die daraus folgende Benachteiligung der Exportproduktion, die sich schon bald als Achillesferse der Industrieentwicklung erweisen sollte, wurde mit einem ständig umfangreicher und komplizierter werdenden Instrumentarium zur Exportförderung zu korrigieren versucht. Am wichtigsten waren hierbei direkte Subventionen für ausgewählte Exportprodukte, erleichterter Zugang zu importierten Vorleistungen für die Exportproduktion, teilweise frei verkäufliche Importlizenzen und direkte Exportauflagen für einzelne Industriezweige.

Hauptinstrument zur Durchsetzung der industriepolitischen Ziele der Regierung war die Vergabe rigider staatlicher Lizenzen für industrielle Investitionen oberhalb einer (geringen) Mindesthöhe, für Kapazitätserweiterungen, für die Herstellung neuer Produkte und für die Standortverlagerung. Großunternehmen wurde der Eintritt in die für die Staatsbetriebe und die Kleinindustrie reservierten Bereiche verwehrt, ihre Tätigkeit wurde scharf überwacht. Der Anteil ausländischer Eigner an indischen Unternehmen wurde nach dem Foreign Exchange Regulation Act (FERA) auf 40 Prozent beschränkt, Lizenzgebühren bei Kooperationsprojekten mit ausländischen Unternehmen auf fünf Prozent des Umsatzes im Jahr. Der Import von Konsumgütern war bis auf wenige Ausnahmen (Nahrungsmittel, pharmazeutische Erzeugnisse) gänzlich untersagt, Kapitalgüter, die in Indien nicht verfügbar waren, konnten mit einer entsprechenden

Lizenz importiert werden. Nur die tatsächlichen Nutzer durften diese Kapitalgüter einführen, zudem wurden indische Unternehmen auf den sukzessiven Ersatz dieser Güter durch heimische Produktion verpflichtet, und zuletzt war die Einfuhr einer Reihe wichtiger Zwischen- und Investitionsgüter für staatliche Außenhandelsunternehmen reserviert³⁾.

Indien hatte mit dieser Politik das Ziel der Selbstversorgung weitgehend erreicht; die Importquote sank auf etwa fünf Prozent ab. Die Industriestruktur diversifizierte sich erheblich in Richtung nicht-traditioneller Produktgruppen (Chemie und Maschinenbau); Indien steht in dieser Beziehung heute mit an der Spitze der Entwicklungsländer. Auch besitzt es mittlerweile ein enormes Potential wissenschaftlich-technischer Fachkräfte. Dazu kommt, daß das Wirtschaftswachstum weitgehend aus eigener Kraft finanziert wurde (der Anteil der Eigenfinanzierung der Investitionen lag in den letzten Jahren bei etwa 93 %), wenn auch das Ziel der völligen Unabhängigkeit von Entwicklungshilfe nicht erreicht wurde. Diesen Erfolgen der indischen Wirtschafts- und Industrialisierungspolitik stehen allerdings erhebliche Defizite gegenüber:

a) Das enge Geflecht von Kontrollen und Anreizen führte zu einer enormen Erhöhung der Transaktionskosten (zeitlicher Aufwand zur Erlangung von Lizenzen und Vergünstigungen), zu Unsicherheit und damit zum Zwang zur Vorratshaltung für die betroffenen Unternehmen, die ihr Interesse daher teilweise von der Produktion auf die Lobbytätigkeit verlagerten, um auf politischem Wege Gewinne zu erzielen (rent-seeking). Unternehmen mit größerer Nähe zur Verwaltung und höherer „Bestechungsfähigkeit“, also die Großbetriebe, waren dabei tendenziell begünstigt⁴⁾.

b) Das Wirtschaftswachstum war zwar im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern ansehnlich (1950–1980: durchschnittlich 3,5 % pro Jahr), nicht aber im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln. Die Investitionsquote (1985/86: 25 %) lag nämlich stets über dem Durchschnitt vergleichbarer Entwicklungsländer. Grund für diese Diskrepanz ist die seit den fünfziger Jahren fallende indische Kapitalproduktivität. Der marginale Kapitalkoeffizient ist von 2,8 in den fünfziger Jahren auf 6,2 in den siebziger Jahren gestiegen — ein Reflex man-

³⁾ Zur Wirtschaftspolitik Indiens seit der Unabhängigkeit: John Toye, *Public Expenditure and Indian Development Policy 1960–1970*, Cambridge 1981; Jagdish N. Bhagwati/P. Desai, *India: Planning for Industrialisation, Industrialisation and Trade Policies since 1951*, London 1970; Jagdish N. Bhagwati/T. N. Srinivasan, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*, New York–London 1975; P. S. Jha, *India: A Political Economy of Stagnation*, Bombay 1980; I. J. Ahluwalia, *Industrial Growth in India: Stagnation since the Mid-Sixties*, Oxford 1985; V. N. Bhalasubramanyam, *The Economy of India*, London 1984.

⁴⁾ Vgl. World Bank (Anm. 1), S. 42 ff.

gelder Investitionseffizienz der Verlagerung der Investitionen hin zu kapitalintensiven Sektoren und der sinkenden Kapazitätsauslastung der Industrie (1970: 73 %, 1984: 66 %). Folge dieser Entwicklung ist, daß der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt nur geringfügig gestiegen ist⁵⁾.

c) Gründe für die mangelnde Investitionseffizienz sind die Abschirmung des Binnenmarkts, die Beschränkung der internen Konkurrenz durch das Lizenzierungssystem sowie die Reservierung zahlreicher Produkte für Kleinbetriebe, die die Fähigkeit der Unternehmen behindert hat, in optimale Größenordnungen hineinzuwachsen. Tatsächlich liegen die indischen Betriebe im Hinblick auf ihre Größe deutlich unter dem internationalen Standard. Ein weiteres Hindernis für eine Effizienzsteigerung sind die politisch verordneten Barrieren gegen die Schließung unrentabler Betriebe. Betriebsstillegungen bedürfen der Einwilligung der Regierung, die lange Zeit in erster Linie an der Erhaltung von Anlagen und Arbeitsplätzen interessiert war und im Zweifel marode Unternehmen übernahm.

d) Die indischen Staatsbetriebe (zur Zeit 225) zeichnen sich zumeist durch geringe Produktivität aus, obwohl sie vielfältig (durch Steuerpräferenzen, Beteiligung des Staates am Grundkapital) begünstigt werden. Sie erwirtschaften einen deutlich geringeren Anteil des Industrieumsatzes, als es ihrem Anteil an den industriellen Investitionen (42 %) entspricht. Gründe hierfür sind ihre hohe Kapitalintensität, fehlende Zielvorgaben, politische Einmischung und personelle Überbesetzung.

e) Die extreme Abschottung des Binnenmarkts führte zu einer Erhöhung des industriellen Preisniveaus über den Weltmarktpreis hinaus, damit zwar zu hoher und gesicherter Rentabilität der Produktion für den Binnenmarkt (die die Rentabilität der Exportproduktion auch nach Berücksichtigung aller Exportanreize deutlich überschreitet), aber auch zu ausgeprägter Exportschwäche. Indiens Anteil an den Weltausfuhren ist von Anfang der fünfziger Jahre (2,8 %) bis heute (0,4 %) rapide gefallen. Als Folge von Verstaatlichungen (bei Kohle und Öl) und der Reglementierung ausländischer Direktinvestitionen ging deren Volumen auf geringe Restbeträge zurück⁶⁾. Zudem war die Neigung ausländischer Unternehmen, ihr technologisches Wissen zu vermitteln, gering.

f) Die Qualität der von der indischen Industrie hergestellten Produkte ist nach internationalen Maßstäben eher bescheiden. Schutz vor in- und ausländischer Konkurrenz hat ein konservatives technologisches Verhalten gefördert, das sich vor allem in minimalen Forschungs- und Entwicklungsausgaben

der Industrie niederschlägt, die sich meist auf modische Veränderungen beschränken und hauptsächlich steuerlich motiviert sind. Die sehr viel umfangreicheren staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben konzentrieren sich fast ausschließlich auf den Rüstungs- und Raumfahrtsektor⁷⁾.

g) Auch was die sozialen Folgen der gewählten Industrialisierungsstrategie anbetrifft, ist die Bilanz recht enttäuschend. Trotz der Förderung der Kleinbetriebe und der Beschränkungen für große Unternehmen zeichnen sich etliche Industriesektoren durch einen hohen Konzentrationsgrad aus, und der Umsatzanteil kleinerer Betriebe ist nicht größer als anderswo. Auch hat die auf die Schwerindustrie zielende, kapitalintensive Industrialisierung nur in bescheidenem Rahmen Arbeitsplätze geschaffen. Das Angebot hat sich hier nur im Rahmen der Bevölkerungsvermehrung erhöht (um etwa 2,5 %) und hat daher auch keine wesentliche Entspannung der ländlichen Arbeitsmärkte gebracht⁸⁾.

2. Grundzüge der Wirtschaftsreformen

Eine gewisse Lockerung der Lizenzpolitik, Importliberalisierungen und verstärkte Exportanreize gab es schon in der zweiten Regierungsperiode Indira Gandhis. Richtig in Fahrt kam die Reform aber erst unter ihrem Sohn, der gleich nach Amtsantritt 1985 ein umfangreiches Liberalisierungsprogramm vorlegte. Die wichtigsten Maßnahmen waren zunächst:

— Insgesamt 25 Industriesektoren wurden vom Lizenzierungszwang ausgenommen, die Freigrenzen angehoben, bestehende Kapazitäten legalisiert und „Breitbandlizenzen“ eingeführt, die eine Änderung und Ausweitung der Produktpalette erlauben. Diese Lockerungen beschränkten sich auf inländische Unternehmen, die außerdem nicht dem Antimonopolgesetz unterliegen, und auf Bereiche, die nicht für Klein- und Staatsbetriebe reserviert sind.

— Die Schwellenwerte für die Anwendung des Antimonopolgesetzes wurden angehoben (von 200 auf 1 000 Mio. Rupien Anlagevermögen).

— Die Spitzensteuersätze bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer wurden verringert, Wahlkampfspenden legalisiert und zur Entlastung der Steuerverwaltung die Selbstveranlagung eingeführt. Gleichzeitig wurde die Steuerhinterziehung schärfer verfolgt und die Steuereintreibung verbessert. Die Finanzpolitik wurde im November 1985 mit der Verkündung von für einen Zeitraum von fünf Jahren stabilen Steuersätzen auf eine feste

7) Vgl. Jürgen Wiemann, Indien — Selbstentfesselung des Entwicklungspotentials. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1987, S. 69 ff.

8) Vgl. I. J. Ahluwalia (Anm. 3); I. M. D. Little, Small Manufacturing Enterprises in Developing Countries, in: The World Bank Economic Review, 1 (1987) 2, S. 203—235.

⁵⁾ Vgl. I. J. Ahluwalia (Anm. 3), Kap. 1.

⁶⁾ Siehe dazu: Nagesh Kumar, Foreign Controlled Enterprises in Indian Manufacturing, in: Economic and Political Weekly vom 26. November 1988, S. 167—172.

Grundlage gestellt. Dies sollte auch der Verstärkung der Investitionsentscheidungen dienen.

— Insbesondere für die Einfuhr kapital- und technologieintensiver Güter wurden die Zollsätze reduziert. Auch wurde der Anteil der Kapital- und Zwischengüter, die mittels einfacher Lizenzen eingeführt werden können, erhöht. Bei den nicht liberalisierten Gütern wurde das Einfuhrgenehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt. Generell war an den Ersatz der bisherigen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen durch Zölle gedacht.

Ein Jahr später wurde der Maßnahmenkatalog — wenn auch vorsichtig — noch erweitert: Die Produktionskapazität konnte nunmehr ausgebaut werden, wenn das beantragende Unternehmen eine Mindestauslastung von 80 Prozent auswies, wobei allerdings Großunternehmen ausgenommen blieben. Die Liste der Industriebereiche, in denen ausländische und Großunternehmen investieren dürfen, wurde erweitert (und deren Exportverpflichtungen wurden reduziert), die Freigrenzen für Einfuhren wurden erhöht, und außerdem wurde der lange schon angekündigte Export-Import-Paß eingeführt, der die zollfreie Einfuhr von Gütern für die Exportproduktion gestattet. Dazu kam schließlich noch die Einführung einer modifizierten Mehrwertsteuer, die die alte Umsatzsteuer mit ihrer kumulativen Wirkung sukzessive ersetzen soll⁹⁾.

3. Motive der Liberalisierung

Ziele und Motive der wirtschaftspolitischen Liberalisierung ergeben sich aus den Defiziten des alten Kurses. Es sind dies vor allem die Modernisierung und Steigerung der Effizienz der indischen Industrie, die auch international konkurrenzfähiger werden soll. Die Modernisierung unter selektiver Nutzung ausländischer Technologien ist dabei auch stark machtpolitisch motiviert: „Wir müssen Indien groß machen. Dazu brauchen wir Computer und moderne Technologie, aber auch eine saubere Politik.“¹⁰⁾

Ein besonderes Ärgernis war der relative wirtschaftliche und technologische Rückfall Indiens gegenüber anderen asiatischen Entwicklungsländern¹¹⁾. Wichtige Unterziele waren auch die Schaffung von Arbeitsplätzen durch ein weniger kapitalintensives Wachstum (wie es für die exportorientierten ostasiatischen Staaten zunächst typisch war) und die Erhöhung der Staatseinnahmen durch Steuerreform und Eliminierung der Schattenwirtschaft. Eine dekontrollierte, florierende Wirtschaft schien eher in der Lage, die chronische staatliche Haushaltskrise zu überwinden und damit auch den Spielraum der regierenden Kongreßpartei zu erhö-

hen, politisch motivierte Vergünstigungen einzuräumen¹²⁾. Nicht zu vergessen ist auch, daß in Indien die Wachstumsquelle einer binnenmarktorientierten Industrialisierung schlicht versiegt war, da Investitionsquote und Selbstversorgung kaum noch zu steigern waren.

Letztes Motiv und zugleich wichtigste politische Stütze des neuen Kurses ist die im Verlauf der bisherigen Industrialisierung wachsende Mittelschicht. Diese stellt allein von ihrem Umfang her (etwa 100 Mio. Konsumenten) einen beachtlichen Markt dar, konnte aber ihre wachsenden Bedürfnisse nach langfristigen Konsumgütern im Rahmen des überkommenen Wirtschaftskurses nur ungenügend befriedigen.

4. Bisherige Ergebnisse und Probleme der neuen Wirtschaftspolitik

Die realen Wachstumsraten der indischen Wirtschaft haben sich seit Mitte der siebziger Jahre deutlich über das traditionelle Niveau (die sogenannte Hindu-Wachstumsrate von knapp über 3 %) erhöht. Sie stiegen nochmals nach Beginn der Liberalisierung (auf zunächst 5 %), gingen dann aber, bedingt durch die katastrophale Dürre, wieder zurück (auf 4 % im Finanzjahr 1986/87 und auf 1,8 % im Jahre 1987/88). Allerdings war dieser Einbruch wesentlich geringer als in früheren Dürrejahren und dürfte durch ein verstärktes Wachstum 1988/89 (schätzungsweise 10 %) ausgeglichen werden¹³⁾. Dies ist allein der neuen Dynamik der Industrie und des Dienstleistungssektors zu verdanken.

Die industrielle Wachstumsrate stieg von durchschnittlich 5,4 Prozent (1980/81 bis 1984/85) auf 8,8 Prozent (1985/86), fiel aber aufgrund des Rückfalls der Agroindustrie wieder auf 6,5 Prozent (1987/88). Noch höhere Raten wies das warenproduzierende Gewerbe auf. Das schnellere Industriewachstum ist dabei nur in geringerem Maße höhere Investitionen zuzuschreiben, sondern in erster Linie der durch die Liberalisierung erreichten Steigerung der Kapitalproduktivität¹⁴⁾. Stark war auch das Wachstum des Dienstleistungssektors, das allerdings zu einem nicht geringen Teil von höheren öffentlichen Ausgaben (vor allem im Verteidigungsbereich) hervorgerufen wurde. Enttäuschend verlief die Entwicklung der Landwirtschaft, die in den letzten zwei Jahren negative Wachstumsraten verzeichnete.

Die Ausfuhren von Fertigwaren stiegen nach der Liberalisierung deutlich an (von 2 % in der ersten

⁹⁾ Zu diesen Maßnahmen vgl. World Bank (Anm. 1), S. 39–141.

¹⁰⁾ Vgl. Wirtschaftswoche vom 19. September 1986.

¹¹⁾ Vgl. Financial Times vom 10. Oktober 1988.

¹²⁾ Dazu John Harris, *The State in Retreat? Why has India Experiences Such Half-Hearted Liberalisation in the 1980s?*, in: IDS-Bulletin, 18 (1987) 4, S. 31–38.

¹³⁾ Angaben nach World Bank, *India: Recent Developments and Medium-Term Issues*, Washington D. C. 1988, S. 3 ff.

¹⁴⁾ Ebd., S. 38 ff.

Hälfte der achtziger Jahre auf 6 % im Finanzjahr 1986/87 und auf 11 % im Jahre 1987/88). Dies ist eindeutig darauf zurückzuführen, daß Ausfuhren im Vergleich zur Produktion für den Binnenmarkt rentabler wurden, bedingt durch die relative Abwertung der indischen Rupie und die staatlicherseits verbesserten Exportanreize. Allerdings konzentrierten sich die indischen Exporterfolge auf Sektoren mit hohem Importgehalt (Edelsteine, Juwelen) bzw. auf solche, die durch protektionistische Maßnahmen der Industrieländer gefährdet sind (Textil, Bekleidung). Die Ausfuhren der schwerindustriellen Bereiche gingen dagegen zurück.

Wie zu erwarten war, nahmen im Zuge der relativen Importliberalisierung die aufgestauten Einfuhren (insbesondere von Kapitalgütern) zunächst schnell zu, so daß sich das Handelsbilanzdefizit 1985/86 zunächst vergrößerte. Es ging aber danach wieder deutlich zurück und stieg dann, bedingt durch die Dürre, nur mäßig an. Das Leistungsbilanzdefizit reduzierte sich als Anteil des Bruttoinlandsprodukts von 2,5 Prozent (1985/86) auf 1,6 Prozent (1987/88). Ausländische Investitionen in Indien haben durch die Deregulierung deutlich, allerdings erst mit einer gewissen Zeitverzögerung, zugenommen; sie betragen 1987/88 aber erst ein Zehntel der entsprechenden Investitionen in der VR China¹⁵).

Versucht man, eine Bilanz der bisherigen Liberalisierungspolitik zu ziehen, so ist festzustellen, daß die Lockerung des Lizenzierungszwangs eine deutliche Belebung der Inlandskonkurrenz bewirkt hat und besonders bei langfristigen Konsumgütern die Marktmacht zugunsten der Nachfrager verschoben hat. Dies hat auf die ineffizienten Betriebe einen steigenden Druck ausgeübt, dem sie sich teilweise — vor allem im Bereich des Maschinenbaus und der Textilindustrie — nur schwer gewachsen zeigten. Angesichts einer klaren Politik gegenüber unwirtschaftlichen Betrieben (siehe unten) baut sich daher ein wachsendes Widerstandspotential gegenüber einer Fortsetzung des Wirtschaftskurses auf — obwohl auch nach den bisherigen Reformen noch erhebliche Restriktionen hinsichtlich des Markteintritts, der Erweiterung und des Standorts neuer Firmen bestehen und die Kontrolle marktbeherrschender (durch engere Definition) und ausländischer Unternehmen kaum abgenommen hat. Weitgehend ausgespart von durchgreifenden Liberalisierungsmaßnahmen blieb der Außenhandelsbereich. Konsumgüter können nach wie vor nicht eingeführt werden, und die Importliberalisierung bei Kapitalgütern ist im wesentlichen auf in Indien nicht hergestellte Produkte beschränkt. Umfängliche, wenn auch beschleunigte administrative Importkontrollen blei-

ben in Kraft, der Übergang von quantitativen Importbeschränkungen zu Zöllen läßt auf sich warten, die Zolltarife sind nach wie vor sehr hoch. Nur eine weitergehendere Einfuhrliberalisierung wird aber die indischen Unternehmen dem notwendigen Konkurrenzdruck — vor allem in Sektoren mit hoher Konzentration — zur Effizienzsteigerung aussetzen und verhindern helfen, daß neue Betriebe gegründet werden, die später, bei Fortfall des hohen Importschutzes, auf dem Markt nicht rentabel produzieren können¹⁶).

Ein schwerwiegendes und langfristiges Problem für den Liberalisierungskurs ist u. a., daß sich die notwendige finanzielle Disziplin beim Staatshaushalt — die jede wirtschaftliche Öffnung begleiten sollte, weil sonst Inflationsanstieg, Mehrimporte, steigender Schuldendienst und verringerte Konkurrenzfähigkeit ihre eigenen Grundlagen untergraben — sich bisher nicht eingestellt hat. Das indische Haushaltsdefizit stieg 1986/87 auf den Rekordanteil von 8,6 Prozent am Bruttoinlandsprodukt, sank seither jedoch leicht ab (auf geplante 8 % für 1988/89). Grund für diese Entwicklung waren nicht die massiven zusätzlichen öffentlichen Leistungen zur Entschädigung der Dürreopfer, sondern langfristige Trends. Hierzu gehören die mäßigen Leistungen der indischen Staatsbetriebe, die trotz aller Vergünstigungen nur einen Teil ihrer eigenen Investitionen selbst finanzieren können; dieser Anteil sollte mit dem siebten Plan beachtlich aufgestockt werden (auf 67 %), die bisherigen Ergebnisse hinken jedoch (1988/89; 41 %) noch weit hinterher. Bedeutsamer aber ist, daß vor allem die öffentlichen Ausgaben völlig aus dem Lot gerieten und damit auch den Anteil der öffentlichen Investitionen zurückdrängten.

Hauptausgabenkategorien sind das Verteidigungsbudget (das seit 1980 ein Wachstum von jährlich 20 % aufweist und im übrigen nur wenig durch das Abenteuer in Sri Lanka aufgebläht wurde), der steigende Schuldendienst (bereits über 20 % der Haushaltsausgaben) und die Subventionen, die vor allem für Nahrungsmittel, Düngemittel und zur Exportstimulierung gewährt werden. Bedenklich ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Tatsache, daß seit der Steuerreform der Regierung Rajiv Gandhi die Haushaltseinnahmen zunächst deutlich rascher wuchsen als das Bruttoinlandsprodukt; bei der jetzt deutlich abflachenden Kurve der Steuermehreinnahmen (eine Halbierung gegenüber 1984/85 auf 12 %) verstärkt sich der Zwang zur Haushaltsdisziplin. Teil des Problems ist die geringe Steuerbasis des Landes, insbesondere weil die Landwirtschaft von der Einkommenssteuer befreit ist, aber auch, weil die Investitions- und Exportan-

¹⁶) Siehe dazu Narhari Rao, *The Economic Policy Framework in India: Steps towards Liberalisation. Chances and Barriers*, unveröffentlichtes Manuskript (1988).

¹⁵) Vgl. *India Today* vom 15. August 1988.

reize der letzten Jahre die Einkünfte aus der Körperschaftsteuer verringerten¹⁷⁾.

Die indische Regierung hat ihr Haushaltsdefizit bisher weitgehend aus internen Quellen (hauptsächlich aus Ersparnissen von Privatpersonen) finanziert, wobei eine Zurückdrängung der Kreditbedürfnisse der Privatwirtschaft bislang durch Vertiefung des Kapitalmarktes vermieden werden konnte. Die privaten Ersparnisse haben aber nunmehr einen so hohen Stand erreicht, daß zusätzliche Mittel nur durch attraktivere, verschuldungsfördernde öffentliche Papiere auf Kosten privater Nachfrager mobilisiert werden können. Weitere Auslandsverschuldung zur Defizitfinanzierung erscheint bei der bereits erreichten Schuldendienstquote wenig ratsam (siehe unten).

Die Regierung hat auf das steigende Defizit bisher im wesentlichen mit neuen Konzepten zur Effektivierung der Staatsbetriebe sowie mit Preiserhöhungen für staatlich angebotene Güter und Leistungen (zur Jahreswende 1987/88 für Benzin, Kohle, Zucker und Speiseöl) reagiert, die einen beträchtlichen Inflationsschub brachten. Zunächst (1986) wurde versucht, die Defizite durch Verschmelzung von Betrieben zu vermindern, später wurde ein Anlauf zur Vorgabe jährlicher Produktions- und Profitziele mit der Vereinbarung sogenannter Memoranda of Understanding gemacht, die zugleich den Staatsbetrieben stärkere Autonomie bei Personal- und Finanzentscheidungen einräumen sollten. Eine ganze Reihe solcher Memoranden wurden abgeschlossen. Eingriffe der Ministerien in die Betriebe damit jedoch nur geringfügig gestoppt¹⁸⁾. Anfang 1988 wurde auf der Basis eines Weißbuchs, mit dessen Abfassung eine Expertenkommission beauftragt wurde, auch die Möglichkeit der Schließung ineffizienter Staatsbetriebe (nach Vorankündigung) sowie deren Umwandlung in Arbeiterkooperativen diskutiert¹⁹⁾. Politisch ist dies wegen der Stärke der Gewerkschaften in diesen Einrichtungen, der privilegierten Stellung ihrer Arbeitnehmer und der Tatsache, daß diese Betriebe auch privaten Unternehmern lukrative Aufträge verschaffen und subventionierte Produktionsinputs liefern, ein heißes Eisen. Bisher wurde nur ein einziger bedeutsamer Staatsbetrieb geschlossen.

Wirtschaftlich-politische Liberalisierung ist in jedem Falle mit Geschäftsrisiken für ineffiziente Betriebe verbunden. Auch in Indien ist die Zahl der „kranken“ Unternehmen seit 1983 sprunghaft gestiegen (von 66 000 auf 148 000), wenn auch nicht aufgrund der Liberalisierungsmaßnahmen allein. Die indischen Gesetze machen präventive Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Verluste (Entlassun-

gen, Lohnkürzungen, Produktion anderer Güter oder in anderen Standorten) ausgesprochen schwierig; Konkurse ziehen sich über Jahre hin. Die Regierung gewährt kranken Unternehmen eine Reihe von Vergünstigungen bzw. übernimmt diese teilweise. Diese Firmen blockieren einen nicht unbedeutenden Anteil der Industriekredite der Banken, und ihre Erhaltung stellt für die Gesamtwirtschaft — durch Verhinderung des Strukturwandels — eine nicht unerhebliche Belastung dar.

Die Errichtung der Industrial Reconstruction Bank of India (1984) und des Board for Industrial Restructuring (1986) zielte auf die finanzielle Rehabilitation kranker Unternehmen (durch Fusionen, Verkauf, Refinanzierung etc.), beschränkte sich aber zu Lasten präventiver Maßnahmen auf Maßnahmen der Rehabilitation zur Erhaltung des Gesamtunternehmens und der Arbeitsplätze²⁰⁾. Eine zunehmende Zahl notleidender Unternehmen mit vergleichsweise hohem Lohnniveau stellt eine gewichtige politische Hypothek für die Fortsetzung des Liberalisierungskurses dar, zumal sich die Zahl derartiger Betriebe mit Sicherheit erhöhen wird. Schon bislang kamen durch relativ großzügige Vergabe neuer Produktionslizenzen über die Nachfrage hinaus die Verkaufspreise und die Profite in etlichen Branchen (Zement, Zweiräder, Fernsehgeräte etc.) ins Rutschen. Die Regierung äußerte anfangs die Überzeugung, daß dies dem Verbraucher nütze und der notwendige Preis für den Übergang zu einem offenerem System sei, modifizierte aber ihre Politik unter Protesten betroffener Unternehmen schließlich soweit, daß nicht rechtzeitig in Anspruch genommene Lizenzen nun nicht mehr verlängert werden²¹⁾.

Das Handelsbilanzdefizit Indiens ist im Zuge der vorsichtigen außenwirtschaftlichen Öffnung 1985/86 zunächst deutlich gestiegen und hat damit Kritiker des neuen Kurses bestätigt. Im Jahr darauf sank es wieder, stieg aber 1987/88 wieder wegen dürrebedingter Mehreinfuhren. Mittlerweile hat sich die Lage durch ein kräftiges Ansteigen der Exporte und durch höhere Zuwendungen im Rahmen der Entwicklungshilfe wieder etwas entspannt, allerdings ist auch das Importwachstum zur Zeit (über 20 %) beachtlich. Diese relative Entspannung kam nicht zu früh, waren doch die Devisenreserven Indiens im ersten Halbjahr 1988 auf ein Minimum gefallen und die traditionell geringe Schuldendienstquote auf den kritischen Wert von knapp über 25 Prozent gestiegen. Letzteres hat nicht nur mit dem steigenden Handelsbilanzdefizit, sondern auch mit der sich verschlechternden Schuldenstruktur Indiens zu tun. Der Anteil der kommerziellen Kredite an den gesamten Zuflüssen ist von nahezu Null (Ende der

¹⁷⁾ Vgl. Angabe in Financial Times vom 10. Februar 1988.

¹⁸⁾ Vgl. India Today vom 15. August 1988.

¹⁹⁾ Vgl. Far Eastern Economic Review vom 21. Januar 1988.

²⁰⁾ Dazu World Bank (Anm. 1), S. 77 ff.

²¹⁾ Vgl. India Today vom 15. März und vom 31. Mai 1987.

siebziger Jahre) auf mittlerweile über 20 Prozent gestiegen, und es fielen hohe Rückzahlungen gegenüber dem IWF an. Soll sich Indiens Verschuldungslage nicht weiter kritisch zuspitzen, sind nach Berechnungen der Weltbank ein Exportwachstum von real wenigstens sechs Prozent, ein weiterer Anstieg der Entwicklungshilfe und ernsthafte Bemühungen zur Einschränkung des Haushaltsdefizits nötig.

Die Regierung hat auf die kritische Zahlungsbilanzlage bisher mit einer weiteren Verstärkung der steuerlichen Exportanreize, Bemühungen zur beschleunigten Auszahlung von Entwicklungshilfemitteln und zur Beteiligung ausländischer Investoren an Inlandsprojekten, einem Einfrieren nicht lebensnotwendiger Projekte und einer Fristverlängerung für Handelswechsel reagiert²²⁾, hat also versucht, den Fortgang des Liberalisierungsprozesses außenwirtschaftlich abzusichern. Es mehren sich allerdings die Stimmen – darunter auch Finanzminister Chavan – die bei Fortbestand des hohen Defizits für eine verschärfte Regulierung der Importe und eine Rückführung der Lizenzierungsliberalisierung plädieren²³⁾.

Schließlich ist auf die nicht unbeträchtlichen politischen Widerstände gegen die Fortsetzung der Liberalisierung hinzuweisen. Ihrer sozialen Provenienz nach setzen sich die Opponenten aus längerdienenden Kongreßabgeordneten und vor allem aus Vertretern der Verwaltung zusammen, deren Kontrollbefugnisse und deren Möglichkeiten zur finanziellen Vorteilsnahme durch die Reformen beschnitten wurden. Diese Gruppen können die Reformen durch „widerstrebende Umsetzung“ behindern. Dazu kommen die Führungen und Belegschaften international nicht konkurrenzfähiger Unternehmen, die prosovjetsche Intelligenz und Teile der unterprivilegierten Kasten, für die in der gemischten Wirtschaft Indiens ein erheblicher Anteil der Arbeitsplätze reserviert war, sowie die Oppositionsparteien. Gegenüber diesen stellen die rückhaltlosen Befürworter der Reformen (die finanzielle und technologische Verwaltungselite, mo-

derne Großbetriebe, der städtische Mittelstand) ein nicht gerade besonders beeindruckendes Unterstützungspotential dar²⁴⁾.

Der Widerstand gegen die Reformen argumentierte mit der Behauptung, sie begünstigten die Reichen und drohten, die Industrie durch – überdies teilweise überflüssige – Importe zu zerstören.

Die Kritik hatte insoweit Erfolg, als sich die Regierung Rajiv Gandhi bei der Vorlage ihrer Haushaltspläne 1986/87 und 1988/89 genötigt sah, im Vorgriff auf den Wahlkampf 1989 die Liberalisierung durch Mehrausgaben für Soziales und für die Landwirtschaft zu garnieren (Ernteversicherung, ländliche Sozialversicherung, Priorität der Lohnauszahlung bei Konkursen, Aufstockung der ländlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme, Steuererleichterung bei landwirtschaftlichen Investitionsgütern) sowie Steuern auf Luxusgüter, aber auch die Zollsätze für besonders von Importen bedrohte Kapitalgüter zu erhöhen. Zudem hat sich das Tempo der Liberalisierungspolitik seit Mitte 1986 merklich verlangsamt; sie beschränkte sich auf einzelne Maßnahmen, vor allem im Bereich der Exportförderung. Einer der Hauptpromotoren der Reformen, der ehemalige Finanzminister V. P. Singh, wurde auf Druck interessierter Kreise entlassen. Daß die Liberalisierung an Schwung verloren hat, ist auf die innenpolitischen Krisen und die damit verbundene Abnahme der Wählerunterstützung für die Kongreßpartei zurückzuführen, worauf weiter unten eingegangen wird. Die Gefahr liegt darin, daß die politische Durchsetzbarkeit der Reformen mit einem schnellen Wachstum effizienter Unternehmen verbunden ist, das Verluste weniger konkurrenzfähiger Branchen zu kompensieren in der Lage ist. Es ist sehr die Frage, ob sich die Regierung Rajiv Gandhi ausgerechnet im Wahljahr und angesichts der Versprechungen der Opposition, den wahlentscheidenden Bauern weitere Vergünstigungen zu gewähren (Schuldenstreichung), im Falle eines Wahlsiegs zu der nötigen Haushaltsdisziplin, zur Inflationsbekämpfung und zu einer riskanten Importliberalisierung durchringen kann.

²²⁾ Siehe India Today vom 15. August 1988.

²³⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 2./3. Oktober 1988.

²⁴⁾ Siehe James Manor, Tired, than Abandoned: Economic Liberalisation in India, in: IDS-Bulletin, 18 (1987) 4, S. 39 ff.

III. Die innenpolitische Situation Rajiv Gandhis

Das innenpolitische Klima ist für die Deregulierungspolitik im Vergleich zum Beginn des Amtsantritts Rajiv Gandhis deutlich ungünstiger geworden. Damals begleiteten hochgesteckte Erwartungen seinen überwältigenden Wahlsieg bei den Parlamentswahlen (Dezember 1984). Die Wähler erwarteten von ihm einen radikalen Bruch mit den Mißständen der Vergangenheit. Er versprach ihnen eine Regierung, in der für Korrupte, Faule und Unfähige kein Platz mehr sein sollte. Rajiv Gandhi wurde zum Hoffnungsträger der Nation, der das Land aus Armut und Rückständigkeit ins 21. Jahrhundert katapultieren würde. Kaum ein Politiker hat in der Folge einen derartigen Popularitätssturz erlebt wie er. Einen Sieg bei den nächsten Wahlen (spätestens Ende 1989) halten Beobachter für alles andere als sicher, und er wäre allenfalls einem Mangel an glaubwürdigen Alternativen geschuldet.

Ausgelöst wurde diese Krise Anfang 1987 durch den Rücktritt des Finanzministers V. P. Singh. Dieser hatte zur Aufdeckung illegaler Auslandskonten wohlhabender Inder die amerikanische Detektei Fairfax unter Vertrag genommen. Dabei kamen auch Transaktionen naher Freunde des Premiers ans Licht. Der Vertrag mit Fairfax wurde ausgesetzt, V. P. Singh wegen Kompetenzüberschreitung ins Verteidigungsministerium versetzt. Dort untersuchte er in seiner kurzen Amtszeit größere indische Waffenkäufe auf verbotene Provisionszahlungen. Dabei wurden Bestechungszahlungen in Millionenhöhe bei der Beschaffung von U-Booten aus der Bundesrepublik Deutschland und von Hauptzügen des schwedischen Herstellers Bofors entdeckt. Das ungeschickte Verhalten der Regierung beim Bofors-Skandal nährte Spekulationen über Korruption auf höchster Ebene. Die Regierung gab nämlich lange Zeit immer nur jene Informationen preis, die durch ausländische Medien bereits in die Öffentlichkeit gebracht worden waren, und erweckte den Eindruck, als sabotiere sie Hilfsangebote der schwedischen Regierung wie auch von Bofors zur Aufdeckung der Provisionsempfänger. V. P. Singh mußte seinen Rücktritt nehmen und wurde später wegen „partei-schädigenden Verhaltens“ aus der Kongreßpartei ausgeschlossen. Zudem wurde von Seiten der Regierung versucht, die Tageszeitung „Indian Express“, die sich hauptsächlich für die Aufdeckung des Skandals einsetzte, mit allen Mitteln zum Schweigen zu bringen.

Nahe Freunde des Premiers sowie die Familie seiner italienischen Frau kamen unter Verdacht. Dem Premier selbst fiel in seiner Not nur das bewährte Mittel seiner Mutter ein, mit linkspopulistischer Rhetorik ausländische Mächte, speziell Pakistan, die VR China und den CIA, für sein Mißgeschick verantwortlich zu machen.

Parallel zum Verlust des „Saubermannimages“ für Gandhi verlor die Kongreßpartei unter seiner Präsidentschaft die Wahlen in sechs Bundesstaaten (Punjab, Assam, Mizoram, Kashmir, Westbengalen und in Kerala). Durch die Niederlage in Kerala (Ablösung durch die Linksfront) wurde der Kongreß auf die nördlichen Bundesstaaten (den Hindugürtel) beschränkt. Spektakulärer noch war die Wahlniederlage im Juni 1988 im nördlichen Bundesstaat Haryana, der an die oppositionelle Bauernpartei Lok Dal ging. Aus politischen Rücksichten auf die dortige Hindubevölkerung hatte Rajiv Gandhi das Meisterstück seiner ersten Regierungsmonate, den Punjab-Vertrag, geopfert. Dieser sah eine Übergabe der Stadt Chandigarh an den Punjab und eine für diesen Staat günstigere Wasseraufteilung vor. Die Verzögerung der Umsetzung des Abkommens trug erheblich zum Wiederaufblühen des Sikh-Terrorismus bei, ohne – wie sich jetzt zeigen sollte – kompensierend bei den Hindus in Haryana politische Wirkung zu zeigen.

Schließlich geriet Indien im Frühjahr 1987 wegen Differenzen zwischen Präsident Zail Singh und Rajiv Gandhi an den Rand einer Verfassungskrise, und die Regierung wurde durch Austritte prominenter Kabinettsmitglieder bzw. durch Kabinettsumbildungen in rascher Folge geschwächt. Zuletzt erlitten auch innerparteiliche Demokratisierungsversuche im Kongreß Schiffbruch: Die längst überfälligen Wahlen fanden nicht statt, und die von Rajiv Gandhi geschaffenen Mittelsmänner der Macht sind heute überwiegend wieder in Amt und Würden.

Fatal waren auch die Folgen des Hinauswurfs von V. P. Singh, der aus prominenten Kongreßdissidenten eine neue Partei bildete und sich mit seiner Antikorruptionskampagne, gestützt auf seine Hausmacht in Uttar Pradesh, rasch zur Integrationsfigur einer sich enger zusammenschließenden Opposition (siehe unten) und zur alternativen nationalen Führungsfigur entwickelte.

Die vorläufig letzte Schlappe erlitt die Regierung Rajiv Gandhi mit einem Anfang September 1988 in aller Eile und ohne ausreichende Debatte durch das Unterhaus gepeitschten „Verleumdungsgesetz“, das zu Recht von der indischen Presse als schärfster Angriff auf die Pressefreiheit seit der Unabhängigkeit geißelt wurde. Das neue Gesetz, offenkundig im Zusammenhang mit dem Korruptionsskandal um die illegalen Auslandskonten und die Schmiergelder bei den Rüstungslieferungen konzipiert, schob die Beweislast bei Verleumdung dem angeklagten Redakteur zu, drohte mit hohen Gefängnisstrafen und erweiterte die Definition von Verleumdung derart, daß jede Unterstellung, die das moralische Ansehen der betroffenen Person direkt oder indirekt herabsetzt, geahndet werden kann. Die

Presse war der Meinung, daß eine politisch ratlose Regierung ihr damit einen Maulkorb zur Unterdrückung weiterer Nachforschungen in unliebsamen Bereichen verpassen wollte, und startete eine beispiellose Protestkampagne, an der sich auch regierungsnahen Blätter beteiligten. Als sich schließlich die Opposition des wachsenden Widerstandes bediente und selbst innerhalb der Kongreßpartei die Zahl der Dissidenten answoll, sah sich Rajiv Gandhi in einer eilends einberufenen Kabinettsitzung dazu gezwungen, das Gesetz zurückzuziehen und sich für die Erhaltung der Pressefreiheit zu erklären²⁵).

Bedrängt vom Voranschreiten der Opposition und von abnehmender Wählergunst — Umfragen im August 1988 zeigten ein Absinken der Wählergunst

für die Kongreßpartei auf 54 Prozent und einen möglichen Wahlsieg der Opposition bei einem effektivem Wahlbündnis²⁶) —, begann sich die Führung der Partei auf die dringend überfällige Reorganisation (vor allem auf unterer Ebene), auf die Erarbeitung einer attraktiven Wahlplattform sowie auf Maßnahmen zu konzentrieren, mit denen die Minderheiten zurückgewonnen werden sollen, die dem Kongreß zunehmend ihre Unterstützung versagt hatten. In diesem Zusammenhang wurden die Ansätze für die ländlichen Beschäftigungsprogramme erhöht, während innerhalb der Kongreßpartei weitergehendere populistische Maßnahmen (Schulspeisungen, freie Kleidung an arme Familien) beschlossen wurden, deren Realisierung das ohnedies schon üppige Haushaltsdefizit vollends aus dem Lot geraten ließ²⁷).

IV. Die Bildung einer umfassenden nationalen Opposition

Indien weist bekanntlich im Gegensatz zu anderen nach dem englischen Modell und Wahlrecht begründeten Demokratien auf nationaler Ebene kein funktionierendes Zweiparteiensystem auf. Dies liegt zum einen am unbestreitbaren Erfolg der Kongreßpartei im Unabhängigkeitskampf und zum anderen an der Integrationskraft dieser Partei der Mitte, die vor allem die sozialen und religiösen Minderheiten (das sind immerhin etwa ein Drittel der Wähler) an sich zu binden verstand und über eine breite Stammwählerschaft im Hindu-Herzland verfügte²⁸). Ebenso bedeutsam waren die permanenten personellen Rivalitäten und die organisatorische und programmatische Schwäche der Oppositionsparteien. Zum Gegensatz zwischen linken und rechten Parteien tritt derjenige zwischen bäuerlichen und industriell orientierten, zwischen zentralstaatlich ausgerichteten und den seit Anfang der achtziger Jahre aufstrebenden Regionalparteien, die für einen größeren Anteil der Gliedstaaten an Macht und finanzieller Verteilungsmasse kämpfen.

Eine erfolgversprechende Alternative zum Kongreß setzt zumindest ein Wahlbündnis nahezu aller Oppositionsparteien bei den Parlamentswahlen voraus. Hierzu sind erstmals im Herbst 1988 entscheidende Schritte erfolgt. Vorausgegangen waren der Hinauswurf V. P. Singhs aus dem Kongreß und die Bildung einer neuen Partei (Jan Morcha) unter seiner Führung, die sich aus Kongreß-Dissidenten

rekrutierte. V. P. Singh war zunächst bestrebt, seine Basis zu verbreitern; er bemühte sich mit Tiraden gegen die Großunternehmen um linke Anhänger, versuchte aber auch, am rechten Rande voranzukommen und die straff organisierte BJP zur Kooperation zu bewegen. Ein einigermaßen konsistentes Profil war so — abgesehen davon, daß man sich über die Notwendigkeit des Kampfes gegen die Korruption einig war — nicht zu erreichen.

Entscheidenden Auftrieb erhielten die Einigungsbemühungen der Opposition durch Verluste des Kongresses bei Nachwahlen im Juni 1988, bei denen insbesondere V. P. Singh einen triumphalen Erfolg in Allahabad erzielte. Er wurde im Oktober zum Parteiführer einer sich aus drei Oppositionsparteien (Janata, Jan Morcha und der großbäuerliche Lok Dal) bildenden neuen Partei der Mitte bestellt. Wenige Wochen zuvor hatte sich in Madras die Nationale Front konstituiert, ein umfassendes Wahlbündnis von sieben Parteien (die soeben genannten, die drei regionalen Parteien AGP, Telugu Desam und DMK sowie eine Kongreß-Splitterpartei).

Es wird sich zeigen, ob die Front zur Präsentation von gemeinsamen Oppositionskandidaten in den Wahlkreisen durchringen kann und ob sie auch zu diesbezüglichen Absprachen mit den nicht zur Front gehörenden Kommunisten und der BJP bereit ist. Die DMK ist eine entschieden regionale Partei, der Führer des Lok Dal propagierte dagegen Hindi als nationale Sprache. V. P. Singh und die Jan Morcha streben eine Fortsetzung des Liberalisierungskurses und eine weitere Öffnung zum Westen an, der Lok Dal eine Rückkehr zur kontrollierten Wirtschaft und engere Beziehungen zum Ostblock. Zudem gibt es Streit innerhalb der Parteien (um die Teilnahme an der Nationalen

²⁵) Vgl. India Today vom 15. August und vom 15. Oktober 1988.

²⁶) India Today vom 31. August 1988.

²⁷) India Today vom 30. September und vom 31. Dezember 1988.

²⁸) Vgl. Lloyd I. Rudolph/Susanne Hoerber Rudolph, In Pursuit Of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State, Chicago—London 1987, S. 127 ff.

Front bzw. den Zusammenschluß zum Janata Dal) bzw. Streit zwischen ihnen um die Besetzung von Führungspositionen, um die Auswahl der Parlamentskandidaten und selbst um solche Trivialitäten wie Parteisymbole etc. Die

Haltbarkeit dieses Bündnisses steht also sehr in Frage. Immerhin stellt sie die erste ernsthafte Bedrohung einer sich ebenfalls nicht sonderlich stark präsentierenden Kongreßpartei und ihres Führers dar²⁹⁾.

V. Ethnische, religiöse Spannungen und beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung

Die Aufmerksamkeit, die in Indien und außerhalb dem außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Umfeld geschenkt wird, steht im Mißverhältnis zur sehr viel bedeutenderen Rolle, die der inneren Stabilität des Landes für den langfristigen Erfolg der indischen Wirtschafts- und Großmachtpolitik zukommt. Diese scheint durch zunehmende gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen religiösen Gemeinschaften, regionalistische und sezessionistische Bewegungen vor allem im Punjab und Nordosten, Ausschreitungen gegen Unberührbare und deren Gegenreaktionen, Spannungen in der Folge von wirtschaftlicher Entwicklung und das nach wie vor bestehende Ausmaß absoluter Armut nicht gewährleistet, weshalb es zu einem beliebten Gemeinplatz der Medien geworden ist, Indien als einen Staat zu schildern, der sich hart am Rande des politischen und gesellschaftlichen Zusammenbruchs befinde.

Gegenüber solchen pauschalen Endzeitspekulationen ist Vorsicht am Platze, weil sich trotz nicht zu bestreitender interner Konflikte und Antagonismen Indiens soziale Institutionen — auch das Kastenwesen — als bemerkenswert anpassungsfähig und elastisch erwiesen haben und die Kongreßpartei lange Zeit bemerkenswerte Fähigkeiten beim Konfliktausgleich zwischen sozialen Gruppen bewiesen hat. Zudem ist die indische Gesellschaft derart fragmentiert (nach Kasten, Schichten, Sprachen, Religionsgemeinschaften) und komplex, daß landesweite, auf einen Interessenkonflikt bezogene Bewegungen nur schwer entstehen und sich Gewalttätigkeiten meist im lokalen Rahmen halten lassen³⁰⁾.

Es wäre dennoch falsch, die Sorgen um die interne Stabilität Indiens als überflüssig abzutun. Zum einen läßt sich nämlich zeigen, daß das Ausmaß innergesellschaftlicher Gewalt in den achtziger Jahren rein quantitativ beachtlich zugenommen hat³¹⁾, zum anderen klaffen die politische Bewußtwerdung von Minoritäten (etwa der Bauern, der Unberührbaren etc.) und die Fähigkeit der regierenden Kongreßpartei, deren Ansprüche zu kanalisieren, weiter auseinander als in der Vergangenheit, weil die

Partei unter der Herrschaft Indira Gandhis von fähigen, unabhängigen Politikern „gesäubert“, durch regierungstreue Mitstreiter zweifelhafter Qualität ergänzt und übermäßig zentralisiert wurde. Gesellschaftliche Mobilisierung und politische Entwicklung fallen daher zunehmend auseinander.

Anhaltende ethnische Konflikte schwellten in der Regierungszeit Rajiv Gandhis im Punjab und im Nordosten Indiens. Letzterer ist mit Zentralindien nur durch einen schmalen Korridor verbunden. Dieser Korridor beherbergt mittlerweile sieben Gliedstaaten, die ethnisch, sprachlich und religiös sehr verschieden sind und in denen seit nunmehr 30 Jahren separatistische Aufstände gegen die Zentralregierung wüten. Dabei werden die Aufständischen begünstigt durch die Möglichkeit des Grenzübertretts nach Bangladesh bzw. nach Burma, das von ähnlichen Unruhen heimgesucht wird, sowie durch chinesische Waffenhilfe, die seit der Sezession von Bangladesh allerdings unterbunden bzw. vermindert wurde.

Die Zentralregierung versuchte, die Aufstände bislang in einer für einen Dritte-Welt-Staat zweifelsohne beispiellosen Weise bezulegen. Sie gewährte diesen Gebieten lokale Autonomie durch die Schaffung neuer Gliedstaaten (Nagaland, 1962; in den siebziger Jahren Tripura, Manipur und Meghalaya, 1986 Arunachal Pradesh und Mizoram), die hauptsächlich aus dem Territorium Assams herausgeschnitten wurden, betreute die Rebellenführer mit der Bildung von Landesregierungen und suchte unlängst die Kooperation mit Burma bei der Zerschlagung der verbleibenden Rebellengruppen³²⁾. Vorläufig letzter Akt des Dramas war die Agitation der Gurkhas für einen eigenen, unabhängigen Unionsstaat, die im Sommer 1988 durch Gewährung autonomer Distrikträte (innerhalb des Staates Westbengalen) beigelegt werden konnte. Diese gegenüber den Aufständischen ungewöhnlich konziliante Politik hat jedoch nicht zu einer vollständigen Befriedung des Nordosten geführt. In Meghalaya kam es zu blutigen Ausschreitungen der Studentenunion gegen Nicht-Stammesangehörige, in Manipur kämpft die Befreiungsfront weiter für die Unabhän-

²⁹⁾ Vgl. India Today vom 15. Oktober 1988.

³⁰⁾ Vgl. James Manor, *Collective Conflict in India*, Centre for Security and Conflict Studies, London 1988, S. 1 ff.

³¹⁾ Angaben dazu ebd., S. 6f.

³²⁾ K. Subrahmaniam, *India's Security. The North and Northeast Dimension*, Centre for Security and Conflict Studies, London 1988.

gigkeit und hat sich dazu mit den Rebellenbewegungen Nagalands und Assams verbunden.

Nagaland und Mizoram wurden im Spätsommer 1988 der Direktverwaltung des Präsidenten unterstellt, nachdem die dortigen Regierungen durch Abspaltungen — in Mizoram mit Hilfe der Kongreßpartei — handlungsunfähig wurden. Die Direktverwaltung kann nur dazu beitragen, sezessionistische Tendenzen wiederzubeleben.

Auch der ethnische Konflikt in Assam³³⁾ ist drei Jahre nach dem Abschluß des seinerzeit gefeierten Assam Accord, mit dem die Regierung Rajiv Gandhi 1985 einen der großen Konfliktherde im Lande zu beruhigen versuchte, noch nicht endgültig beigelegt, wie dies Ende Februar vor allem die spektakuläre Blockade einer Ölpipeline durch die All Assam Student Union (AASU) zeigte. Das Assam Accord sah im wesentlichen die Ausweisung von nach 1971 illegal eingewanderten „Ausländern“ vor, womit insbesondere jene Bengali gemeint waren, die nach den Wirren bei der Gründung Bangladeshs nach Assam geflüchtet waren und die Assamesen zur Minderheit im eigenen Land zu machen drohten.

Als die Studentenunion 1979 entdeckte, daß die Wählerlisten eine große Zahl illegaler Immigranten enthielten, entfachten sie einen Proteststurm, dem sich bald nahezu die ganze assamesische Bevölkerung anschloß und der mit der unvorsichtigen Entscheidung der Zentralregierung (1983), auf der Basis der nicht revidierten Wählerlisten Landeswahlen durchzuführen, seinen blutigen Höhepunkt erreichte. Nach Abschluß des Assam-Abkommens siegte die von den Studenten gebildete AGP bei den Wahlen haushoch über den Kongreß und stellte die Landesregierung. Diese sah sich jedoch nicht zur Durchführung des Abkommens in der Lage, da dies die Ausweisung von etwa zwei Millionen Bengalis nötig gemacht hätte. Angesichts dessen und angesichts der zunehmenden Korruptionsanfälligkeit der AGP-Regierung entfremdeten sich diese und der Studentenverband, und die radikale United Liberation Front of Assam erhielt Zulauf.

Allgemein läßt sich die Rebellion im Nordosten Indiens auf zwei Faktoren zurückführen: Die gesamte Region wurde lange Zeit von der Entwicklungspolitik der Zentrale benachteiligt; dazu kamen die Landknappheit und die Vertreibung der alteingesessenen, teilweise christlichen mongolischen Stämme durch Auswärtige (Bengalen, auch Hindus und Nepalesen). Erschwert wird die Lage zudem durch Gebietsforderungen fast aller Gliedstaaten an Assam.

Gescheitert ist auch das innenpolitische Glanzstück der ersten Regierungsmonate Rajiv Gandhis, der

Punjab-Vertrag, der einen Transfer der Stadt Chandigarh an den Punjab und die Neuaufteilung der Wasserströme zwischen dem Punjab und Haryana vorsah und der eine gemäßigte Sikh-Regierung (Alkali Dal) ans Ruder brachte. Aus politischen Rücksichten auf die Stellung der Kongreßregierung in Haryana wurde die Vereinbarung, die von Anfang an auf Widerstand konservativer Kongreßkreise stieß, verschleppt. Dazu kamen das Wiedererstarken der radikalen Sikhs, die der Alkali-Dal-Regierung Kollaboration mit der Zentralregierung vorwarfen und erneut den Goldenen Tempel besetzten, und schließlich die Spaltung der regierenden Partei, die für die Zentralregierung — wegen mangelnder Wahrung von Recht und Ordnung — den Anlaß bot, den Punjab im Mai 1987 wieder der Direktverwaltung zu unterstellen³⁴⁾. Seither haben jedoch die Gewalttätigkeiten noch zugenommen, und kriminelle Banden diktiert den Einwohnern, was zu tun und zu lassen ist. Eine langfristige politische Lösung ist angesichts der weit fortgeschrittenen Desintegration des Punjab und angesichts der Tatsache, daß auf seiten der Sikhs für die Zentralregierung kein Ansprechpartner mit genügender politischer Autorität vorhanden ist, nicht in Sicht.

Am Punjab-Konflikt kann man am deutlichsten den Zusammenhang zwischen beschleunigter wirtschaftlicher Entwicklung und der Zunahme sozialer Spannungen beobachten, der für Indien insgesamt — wie auch für andere Entwicklungsländer — gilt. Der Punjab weist bekanntermaßen eine rasche Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft auf, die die Einkommensunterschiede auf dem Lande vergrößert hat. Es ist einerseits eine rasch wachsende Klasse von niedrigkastigen, proletarisierten Landarbeitern (gespeist auch aus beschäftigungslos gewordenen Handwerkern und zugewanderten Kräften aus anderen Bundesstaaten) und andererseits eine prosperierende Schicht von kapitalistischen Mittelbauern geschaffen worden, deren Interessen zwangsläufig denen der (Hindu-)Händler im Lande und der industrieorientierten Entwicklungsstrategie der Zentralregierung zuwiderlaufen³⁵⁾.

Allgemein läßt sich sagen, daß die prosperierenden Regionen Indiens zugleich jene sind, in denen die schwersten Unruhen stattfanden (Uttar Pradesh, die Region um Bombay). Die beschleunigte sozioökonomische Entwicklung hat auch dazu geführt, daß sich gesellschaftliche Großgruppen ihrer gemeinsamen Interessen bewußter werden und diese aggressiv artikulieren. Zu diesen Gruppen gehören etwa die Unberührbaren, die im Februar 1988 in Bombay eine riesige Demonstration zustande

³⁴⁾ Dies., *The Punjab Conflict. Failure if the Rajiv Gandhi — Longowal Accord*, in: *Asien*, 26 (1988), S. 34—49.

³⁵⁾ Vgl. Sucha Singh Gill, *Contradictions of the Punjab Model of Growth and Search for an Alternative*, in: *Economic and Political Weekly* vom 15. Oktober 1988, S. 2167—2173.

³³⁾ Vgl. C. D. Maaß (Anm. 37).

brachten, um die Veröffentlichung der Werke ihres legendären Führers Ambedkar zu erreichen. Zum Teil betrachten sie einen Bürgerkrieg gegen die Oberkasten als unvermeidlich. Zu nennen sind auch die sich erstmals landesweit organisierenden Bauernverbände (die Bharatiya Kisan Union sowie die hauptsächlich in Maharashtra operierende Shetkari Sangathana), die sich aus wohlhabenderen Bauern zusammensetzen. Sie demonstrierten Anfang 1988 in Meerut massenhaft für höhere Preise für landwirtschaftliche Produkte, für Nachlässe bei

den Strom- und Düngemittelpreisen sowie für Schuldenerleichterungen und belagerten Ende Oktober die Hauptstadt. Ihren Führern geht es letztlich darum, die ganze einseitig auf die Interessen der Städte und der Industrie ausgelegte Entwicklungsstrategie des Landes zugunsten der Landwirtschaft umzupolen. Die Oppositionsparteien versuchen, aus dem neuen politischen Bewußtsein der Bauern Kapital zu schlagen, wohl wissend, daß die Erfüllung ihrer Forderungen den Staat in den Bankrott treiben würde.

VI. Indiens regionale Außenpolitik im Zeichen der globalen Entspannung

Auch das außenpolitische Feld, auf dem die politische Führung häufig den durch abbröckelnde Wählerunterstützung und durch die sich zuspitzenden ethnisch-religiösen Auseinandersetzungen bedingten Prestigeverlust ausgleichen konnte³⁶), ist schwieriger geworden. So haben die dauerhaften Entspannungsbemühungen zwischen den Supermächten sowie (neuerdings) zwischen der Sowjetunion und der VR China auch Auswirkungen auf die Stellung Indiens innerhalb und außerhalb der Region. Mit dieser Entspannung nimmt die Bedeutung Indiens für die Sowjetunion ab, während Indien auf sie als Sicherheitsgarant angewiesen bleibt. Diese Konstellation legt für die indische Seite Bemühungen zur Verbesserung der Beziehungen zur VR China und zu den Vereinigten Staaten und zur subkontinentalen Entspannung (vornehmlich mit Pakistan) nahe.

Bei den zwei Staatsbesuchen Gorbatschows seit Amtsantritt Rajiv Gandhis war eine nüchternere Einschätzung der indisch-sowjetischen Freundschaft auf beiden Seiten nicht zu übersehen. Gorbatschow verzichtete bereits bei seinem ersten Besuch im Dezember 1986 auf die übliche rhetorische Untermauerung der indischen Position gegenüber Pakistan und der VR China und forderte damals wie auch zwei Jahre später Indien zur Beilegung des Grenzkonflikts mit der VR China auf. Die sowjetischen Interessen an Indien verlagern sich auf den wirtschaftlichen Bereich, sind aber auch sicherheitsstrategisch so solide begründet, daß sich kein abrupter Kurswechsel ergeben wird.

1. Die Beziehungen zu Pakistan

Hatte es in der Anfangsphase der Regierung Rajiv Gandhi noch so ausgesehen, als könnte es, unterstützt durch verstärkte regionale Kooperation im Rahmen der südasiatischen regionalen Kooperation (SAARC), zu einem dauerhaften Tauwetter zwischen Indien und Pakistan kommen, so zeigte sich bald, daß auch der außenpolitische Neuerungs-wille der indischen Regierung eher kurzatmig war und schon bald wieder dem traditionellen Säbelras-seln Platz machte. Wichtigster Grund für die Verschlechterung der Beziehungen war die Behauptung der indischen Seite, Pakistan unterstütze die Sikh-Terroristen. Zudem blieben die Verhandlungen über einen Nichtangriffsvertrag (von Pakistan vorgeschlagen) bzw. Freundschaftsvertrag (Vorschlag der indischen Seite) im Ansatz stecken, die Übereinkunft, gegenseitig auf den Angriff der Nuklearanlagen zu verzichten (Ende 1985), wurde nicht ratifiziert, und auch beim traditionell dürftigen Außenhandel zwischen beiden Staaten konnte kein Fortschritt erzielt werden.

Im Januar 1987 waren die Beziehungen wieder derart gespannt, daß sich aus bloßem gegenseitigem Mißtrauen und aus Mangel an Kommunikation bei großflächigen Manövern fast ein weiterer (der vierte) Waffengang zwischen den beiden Staaten ergeben hätte. Die pakistanische Regierung glaubte zeitweise, hinter den massiven indischen Vorbereitungen für die Übung „Brass Track“ (Ende 1986) in der an seine Ostgrenze reichenden Wüste Rajasthan die Planung eines Angriffskrieges zu sehen, und verstärkte ihrerseits die in ihren grenznahen Manövergebieten stehenden Truppen durch weitere Verbände. Hierin sah die indische Regierung wiederum eine Kriegsvorbereitung Pakistans. Es hätte nicht viel gefehlt und eine falsche Bewegung hätte aus dieser Eskalation, die am 23. Januar 1987 ihren Höhepunkt erreichte, einen heißen Krieg zwischen den beiden Ländern werden lassen. Verhindert wurde er durch Gespräche der militärischen Führungen über das „rote Telephon“ und durch geschickte Diplomatie Zia ul Haqs, der ein Cricket-

³⁶ Zur neueren indischen Außenpolitik: Herbert Wulf, Indiens Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Gewaltlosigkeit und Atombombe, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/87, S. 3–11; Deepak Tripathi, *India's Foreign Policy: The Rajiv Factor*, in: *The World Today*, July 1988 S. 112–114; Joachim Betz, *Krisenherd Südasien: Der indisch-pakistanische Konflikt*, in: Rudolf Hamann (Hrsg.), *Die „Süddimension“ des Ost-West-Konfliktes*, Baden-Baden 1986, S. 173–198.

spiel zwischen Indien und Pakistan zur Ankündigung eines inoffiziellen Staatsbesuchs nutzte, der dann im März 1987 auch stattfand.

Um diese Zeit sorgte die Behauptung des führenden pakistanischen Atomwissenschaftlers Qadeer Khan, Pakistan besitze bereits die Atombombe und werde sie einsetzen, wenn das Überleben auf dem Spiel stehe, für einige Aufregung. Die indische Regierung reagierte mit der nun schon traditionellen Replik, die atomare Bewaffnung Pakistans ziehe die indische automatisch nach. Unterhalb der atomaren Schwelle unternehmen beide Staaten gewaltige konventionelle Rüstungs- und Modernisierungsanstrengungen, die nach Lage der Dinge – trotz der auch nach dem sowjetischen Abzug aus Afghanistan weitergehenden Aufrüstung Pakistans durch die USA – die allseitige militärische Überlegenheit Indiens weiter erhöhen wird. Allerdings stößt die indische Aufrüstung nun an die Haushaltsgrenzen, vor allem dann, wenn der liberale wirtschaftspolitische Kurs fortgesetzt werden soll.

Im Jahre 1988 intensivierten sich die indischen Anschuldigungen, Pakistan unterstütze die Sikh-Terroristen; im August drohte Rajiv Gandhi erstmals Pakistan öffentlich ernste Konsequenzen an, wenn es die Hilfe fortsetze. Wie bisher war die indische Regierung aber nicht in der Lage bzw. willens, harte Fakten zur Unterstützung ihrer Anschuldigungen zu präsentieren, so daß der Eindruck entsteht, daß hier innenpolitisches Mißgeschick auf den außenpolitischen Gegner projiziert wurde. Da Pakistan hinsichtlich der Unruhen in Sind ähnlich verfährt und mit einer Beseitigung der vielfältigen inneren Instabilitäten Indiens nicht zu rechnen ist, stellt auch die innenpolitische Lage des Landes eine anhaltende außenpolitische Hypothek dar.

Es ist die Frage, inwieweit der sowjetische Abzug aus Afghanistan und der Wahlsieg Benazir Bhuttos Bewegung in das indisch-pakistanische Verhältnis bringen werden. Gorbatschow hatte bereits bei seinem Staatsbesuch im Dezember 1986 das sowjetische Interesse an guten Beziehungen auch zu Pakistan betont. Die pakistanische Regierung ist bestrebt, diesen Spielraum zu nutzen, weiß allerdings, daß dies an den besonderen Beziehungen Moskaus zu Indien nichts ändern wird. In Pakistan gibt es trotz des Prestigegewinns, den man aus der Beendigung des Afghanistan-Konflikts zieht, auch Befürchtungen, daß Indien versucht sein könnte, das Najibullah-Regime in der Endphase des Kampfes um die Macht tatkräftig zu unterstützen um damit seine Vormachtstellung in Südasien zu sichern. Im übrigen ist die sicherheits- und außenpolitische Manövriermasse Benazir Bhuttos beschränkt; sie hat nicht nur den Außenminister in seinem Amt belassen, sondern auch die Fortsetzung der besonderen Beziehungen zu den USA und die Aufrechterhal-

tung des Rüstungsetats zugesagt. Ihre Äußerung, die indisch-pakistanischen Beziehungen müßten auf gegenseitiger Achtung und souveräner Gleichheit beruhen, zeigen, daß sich am pakistanischen Widerstand gegen ein indisches Hegemoniestreben nichts ändern wird.

2. Vorsichtige indisch-chinesische Annäherung

Hauptsächlicher Stolperstein für eine mögliche Verbesserung der indisch-chinesischen Beziehungen ist die ungelöste Grenzfrage. Die VR China hält seit dem indisch-chinesischen Krieg von 1962 ein größeres Gebiet im Norden Kashmirs (Aksai Chin) besetzt und hat sich bisher stets gegen eine bedingungslose Rückgabe ausgesprochen. Seit 1981 finden bislang ergebnislose Grenzverhandlungen statt. Dabei zeichnete sich ab, daß die chinesische Seite gegen indische Konzessionen im Gebiet Aksai Chin auf territoriale Ansprüche im Osten der Grenze verzichten würde.

Im Dezember 1988, beim ersten Staatsbesuch eines indischen Premiers in der VR China seit 34 Jahren, der als ein Wendepunkt der indisch-chinesischen Beziehungen gefeiert wurde, kamen sich beide Seiten insoweit näher, als die Grenzverhandlungen auf eine höhere Ebene gehoben werden sollen und die indische Seite eine vorsichtige Annäherung an die chinesische Standardformulierung zur Lösung der Grenzfrage fand. Überdies sollen Bemühungen zur Truppenreduzierung an der gemeinsamen Grenze unternommen werden. Weiter konnte der indische Premier nicht gehen, um sich nicht vor den Wahlen (seitens der rechten BJP) des Vorwurfs nationaler Verzichtspolitik auszusetzen. Die Tatsache, daß sich die indische Regierung überhaupt auf eine Revision ihres Standpunktes einzulassen scheint, ist hauptsächlich der abbröckelnden Unterstützung durch die Sowjetunion zuzuschreiben.

3. Indien als Garantiemacht in Sri Lanka

Mit dem Abschluß des indisch-srilankischen Friedensabkommens vom 29. Juli 1987 erreichte die Regierung Rajiv Gandhis zweifelsohne ihren größten außenpolitischen Erfolg. Dem Abkommen vorausgegangen waren jahrelange Bemühungen, die srilankische Regierung und die tamilischen Rebellen Gruppen zu einer vernünftigen Lösung der ethnischen Krise in Gestalt einer Autonomieregelung für die tamilischen Gebiete im Norden und im Osten der Insel zu bewegen. Dabei kam sie erstmals dem Anliegen Sri Lankas entgegen, die von indischem Boden ausgehenden Aktionen tamilischer Rebellen Gruppen zu unterbinden.

Angesichts von Maximalforderungen der Rebellen und immer wieder durchscheinenden Bestrebungen der srilankischen Regierung, eine militärische Lö-

sung des Konflikts sowie geheimdienstliche und militärische Hilfestellung durch auswärtige Mächte (USA, Israel, VR China und Pakistan) zu suchen, glaubte sich die indische Regierung Anfang Juni 1987 zu einer Verletzung des Luftraums Sri Lankas genötigt, ein Warnschuß, auf den bald der Abschluß des Abkommens folgte. Das Friedensabkommen etabliert Indien als Garantiemacht für die Entwaffnung der tamilischen Rebellen und für die Sicherheit der tamilischen Minderheit. Es räumt Indien Mitsprache bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik Sri Lankas ein, so daß dessen Souveränität teilweise untergraben wird: Ausländisches Militärpersonal und ausländische Rundfunkanstalten dürfen nicht ohne indische Einwilligung tätig werden, der Hafen Trincomalee darf nicht für

ausländische Militärbasen zur Verfügung gestellt werden und untersteht teilweise gemeinsamer Verwaltung³⁷⁾.

Die hohen indischen Verluste und die finanziellen Lasten des Engagements, die von der Opposition und der Auslandspresse häufig geißelt wurden (Motto: Sri Lanka als Indiens Vietnam), hat die indische Regierung als notwendigen Preis für die Etablierung einer indischen Einflußzone und deren Sanktionierung durch die Supermächte billigend in Kauf genommen³⁸⁾. Für die kleineren Nachbarn Indiens diente die Intervention in Sri Lanka als deutliche Warnung, für Pakistan als Bekräftigung seiner Opposition gegen die indische Hegemonialpolitik durch Allianz mit raumfremden Mächten.

³⁷⁾ Zum Abkommen: Citha D. Maaß, Das indisch-srilankische Abkommen vom Juli 1987: Eine skeptische Beurteilung der Erfolgchancen, in: Europa-Archiv, (1987) 21, S. 623–632.

³⁸⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 1988; Neue Zürcher Zeitung vom 7. Januar 1988.

Citha D. Maaß: Der sowjetisch-afghanische Krieg: Innenpolitische Voraussetzungen, Verlauf und Endphase

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/89, S. 3–14

Voneinander abweichende, ja konträre Berichte und Interpretationen über den Kriegsverlauf sowie die unklaren innenpolitischen Machtverhältnisse erschweren die Analyse des neunjährigen Kriegs in Afghanistan. Die sich überstürzenden Ereignisse seit dem Beginn des sowjetischen Truppenrückzugs lassen erkennen, daß kein Kriegsende abzusehen ist, sondern nach dem sowjetischen Abzug am 15. Februar 1989 ein blutiger Bürgerkrieg bevorsteht.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der Artikel auf die innerafghanischen Aspekte des Krieges: Langfristige gesellschaftliche Strukturmerkmale werden im Hinblick auf ihre potentielle Relevanz nach dem sowjetischen Abzug dargestellt. Die Periodisierung der acht Kriegsjahre bis zu den Genfer Abkommen soll die Einordnung von Einzelinformationen erleichtern. Die Hintergründe der Genfer Verhandlungen vom März/April 1988, sofern sie schon bekannt sind, werden erläutert. Schließlich werden die internen Aufspaltungen des „Widerstandskonglomerats“ dargestellt und ursächlich auf die sozio-politische Heterogenität der afghanischen Gesellschaft zurückgeführt.

Khushi M. Khan: Zur politischen Lage in Pakistan nach Zia

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/89, S. 15–24

Zia ul-Haq geht als der am längsten herrschende Militärdiktator Pakistans in die Geschichte seines Landes ein. Er versuchte, einen islamischen Staat zu schaffen, brachte durch das Verbot der politischen Parteien die Opposition zum Schweigen, füllte die Gefängnisse mit seinen politischen Gegnern, betrieb die Zerstörung der zivilen Institutionen und verfestigte die Rolle des Militärs in der Politik. Indem er das Afghanistanproblem in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik stellte, erfuhr er die Anerkennung des Westens als akzeptabler Regierungschef. Er erhielt umfangreiche Militär- und Wirtschaftshilfe, trieb den „Erzfeind“ Indien in die Defensive und ließ die Supermächte wissen, daß ohne ihn eine Lösung des Afghanistankonflikts nicht erreichbar sei.

Zia hinterläßt ein Land ohne funktionierendes politisches System, das zudem gezeichnet ist von regionalen, ethnischen und religiös-sektiererischen Konflikten, ausufernder Korruption, illegalem Drogen- und Waffenhandel und einer Wirtschaft am Rande des Bankrotts. Ob Benazir Bhutto das schwere Erbe, das ihr ihr Vorgänger überlassen hat, wird bewältigen können, ist fraglich, zumal sie nur über begrenzte Handlungsmöglichkeiten verfügt.

Joachim Betz: Außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen der wirtschaftspolitischen Liberalisierung in Indien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/89, S. 25–38

Die unter Rajiv Gandhi begonnene wirtschaftspolitische Liberalisierung Indiens war motiviert durch die im Vergleich zu den eingesetzten Mitteln und den Wachstumsraten anderer asiatischer Staaten enttäuschenden Ergebnisse des bisher verfolgten wirtschaftspolitischen Kurses. Die Liberalisierung brachte vor allem eine Lockerung des Lizenzierungszwangs, der aber nach wie vor besteht. Keine wesentlichen Änderungen zeichnen sich bisher im Außenhandelsbereich ab. Dennoch hat die Liberalisierung eine deutliche Belebung der wirtschaftlichen Dynamik gebracht, aber auch die Probleme der ineffizienten und staatlichen Betriebe in den Vordergrund gerückt.

Nach großem Anfangsschwung hat das Liberalisierungstempo deutlich nachgelassen. Dies ist eine Folge der erheblichen politischen Widerstände, aber auch der geringeren innenpolitischen Unterstützung Rajiv Gandhis im Zuge von Korruptionsaffären, verlorenen Wahlen in den Gliedstaaten sowie des Erstarkens und der Konsolidierung der Opposition. Demgegenüber fallen außenpolitische Erfolge, in denen die indische politische Führung immer eine gewisse Kompensation innerer Probleme gefunden hat, weniger ins Gewicht, zumal sich auch die weltpolitische Szene eher zu Lasten Indiens verändert hat.