Autor: **Andreas Benz,**
Universität Augsburg
andreas.benz@geo.uni-augsburg.de

4.4.3 Pakistan: das gefährlichste Land der Welt?

Die Medien zeichnen von Pakistan häufig das Bild eines Landes am Abgrund, das von wachsenden sozioökonomischen Ungleichheiten geprägt und von ethnisch und religiös motivierten Gewaltkonflikten zerrissen ist. Pakistan wird als Hort des islamistischen Terrorismus gebrandmarkt, und es wird vor der drohenden Gefahr eines nuklearen Krieges mit dem Nachbarstaat Indien gewarnt. In den ersten Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit galt Pakistan noch als das Musterbeispiel für ein stabiles und erfolgreiches Entwicklungsland. Wie konnte es zu diesem Scheitern kommen?

Einwohner	202,0 Mio.
Fläche	796095 km²
Lebenserwartung	66 Jahre
Anteil unter 15-Jähriger	36 %
Fertilitätsrate	3,7
Verstädterungsquote	39 %
Kindersterblichkeit	6,7 %
Anteil Bevölkg. mit Zugang zu sicherem Trinkwasser	91 %
Analphabetenquote	44%
BNE/Ew. (nach KKP)	5320 US-$
Ø-BIP-Wachstum (2006–2015)	3,6 %
Anteil Landwirtschaft BIP	25,1 %
Export-Import-Relation	1:1,52
Jahresstromverbrauch / Ew.	472 kWh
Absolut Arme (1,90 US-$ / Kopf und Tag)	6,0 %
HDI-Wert (Rang)	0,546 (147.)
ODA (Anteil am BNE)	2,3 %
Internetpenetrationsrate	18 %

Quelle: Population Reference Bureau, World Bank, UNDP

M1: Basisdaten Pakistan 2015

Pakistan, wörtlich ‚das Land der Reinen', ging 1947 zusammen mit seinem Nachbarn und ewigen Kontrahenten Indien aus der Teilung Britisch-Indiens im Zuge der Dekolonialisierung hervor. Nach der erlangten Unabhängigkeit verfolgte das Land zunächst erfolgreich die Strategie der nachholenden Entwicklung (vgl. Kap. 5.2). Mit internationaler Hilfe wurde der Agrarsektor modernisiert, die Bewässerungs-, Verkehrs- und Energieinfrastruktur ausgebaut. Mit Großkraftwerken, Stahlwerken und (Textil-)Fabriken wurde – westlichen Vorbildern folgend – versucht, industrielle Wachstumspole zu schaffen. Pakistan galt bald als Paradebeispiel für gelungene nachholende Entwicklung und Modernisierung nach westlichem Vorbild.

Spätestens Ende der 1970er-Jahre wurde jedoch immer deutlicher, dass diese Modernisierungsstrategie nicht zu der erhofften nachhaltigen Entwicklung führte. Die Wachstumsimpulse, die auf das ganze Land ausstrahlen sollten, blieben aus, und nur sehr wenige neue Arbeitsplätze entstanden. Die breite Masse der Bevölkerung konnte nicht vom Wachstum in den modernen Sektoren profitieren. Im Gegenteil, für viele verschlechterten sich sogar die Lebensbedingungen. So blieben beispielsweise Kleinbauern und Pächter, die sich die hohen Investitionen in moderne Landmaschinen, Düngemittel und Bewässerungsanlagen nicht leisten und daher nicht preisgünstig produzieren konnten, auf ihren Produkten sitzen. Viele von ihnen verloren ihre Existenzgrundlage und machten sich auf in die großen Städte, die in der Folge ein rasantes Wachstum verzeichneten. Karachi, heute die größte Stadt des Landes, wuchs seit der Unabhängigkeit von 400000 Einwohnern zu einer Mega-City

M2: Pakistan – Grenzen und ethnische Gruppen

	Pakistan	Nepal	Bangladesch	Indien
BIP/Ew. (in US-$)	4906	2462	3629	6193
HDI (Rang von188)	0,546 (147.)	0,558 (144.)	0,579 (139.)	0,624 (131.)
Lebenserwartung (in Jahren)	66,4	70,0	72,0	68,3
Bevölkerung in extremer multidimensionaler Armut (MPI)	26,5 %	9,3 %	16,6 %	27,8 %
GDI (Rang von 160)	0,742 (157.)	0,925 (108.)	0,927 (104.)	0,819 (148.)
Öffentliche Ausgaben für Bildung (in % des BIP)	2,5 %	4,7 %	2,2 %	3,8 %
Öffentliche Rüstungsausgaben (in % des BIP)	3,4 %	1,4 %	1,3 %	2,3 %

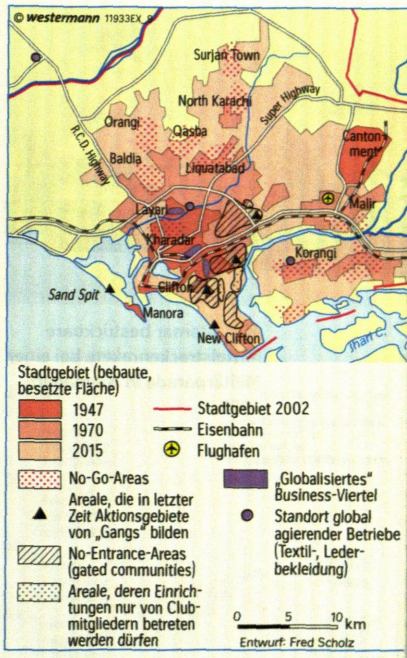
Quelle: IMF, UNDP, SIPRI

M3: Entwicklungsindikatoren der Länder Südasiens 2015

von über 16 Mio. Menschen an (M4). Auf Freiflächen und am Stadtrand entstanden ausgedehnte Hüttenviertel, in denen heute mehr als die Hälfte der Stadtbevölkerung unter menschenunwürdigen Bedingungen leben muss.

Ein Blick auf den gegenwärtigen Stand der Entwicklung Pakistans (M1) unterstreicht eindrucksvoll das Scheitern der Entwicklungshoffnungen der ersten Entwicklungsdekaden. Auch im regionalen Vergleich bildet es das Schlusslicht innerhalb der Gruppe der südasiatischen Staaten (M3). Mehr als jeder vierte Einwohner lebt in extremer Armut. Nirgendwo in Südasien ist die Benachteiligung der Frauen beim Zugang zu Einkommen, Bildung und Gesundheit größer. Korruption, Klientelismus und Vetternwirtschaft sind weit verbreitet und nach Transparency International zählte Pakistan 2015 zu den 50 korruptesten Staaten der Erde.

Das Scheitern des pakistanischen Entwicklungsweges ist nicht nur auf die internen Widersprüche modernisierungstheoretischer Entwicklungsvorstellungen zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die spezifischen Charakteristika und typischen Probleme dieses Landes. Pakistans heutige Situation ist somit Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von internen strukturellen Merkmalen und externen Einflussfaktoren. Sie reichen vom historischen Kolonialismus über Imperialismus und Blockkonfrontation im Kalten Krieg bis hin zum Einfluss der neoliberalen Globalisierung und neu entstandenen geostrategischen und sicherheitspolitischen Interessenlagen.



M4: Karachi: Flächenmäßige Ausdehnung und globalisierte Stadtfragmente

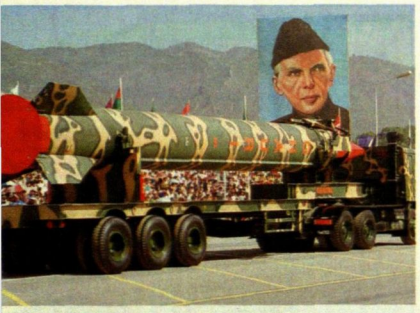
Historische Bürden

Der territoriale Zuschnitt des heutigen Staates Pakistan (M2) ist Ergebnis des britischen Kolonialismus und hat dem jungen Staat bei seiner Unabhängigkeit 1947 eine schwere und folgenreiche Bürde mit auf den Weg gegeben. So zerlegt beispielsweise die westliche Landesgrenze mit Afghanistan, die sogenannte Durand-Linie (1893 von dem britischen Regierungsbeamten Henry Mortimer Durand markiert), das Siedlungsgebiet der Volksgruppe der Paschtunen in einen afghanischen und einen pakistanischen Teil (M2). Ähnlich erging es den Baluchen, deren Lebensraum heute zu Iran, Pakistan und Afghanistan gehört. Dadurch wurden wiederholt Unruhen, separatistische Bewegungen mit wiederkehrenden militanten Auswüchsen vor allem nach der Abtrennung und Verselbstständigung Ostpakistans (1971) ausgelöst. Das gilt vor allem auch für die mit Sonderstatus ausgestatteten nordwestlichen „Stammesgebiete" (Tribal Areas; z.B. Waziristan), deren Bevölkerung vor bewaffneten Auseinandersetzungen mit dem pakistanischen Militär nie zurückschreckte, jetzt als Rückzugsgebiet islamistischer Terroristen gilt und daher vorrangiges Ziel US-amerikanischer Drohnen-Angriffe bildet.

Nicht weniger problematisch war die 1947 entstandene Ost-Grenze zu Indien. Ihr Verlauf zertrennte nicht nur das von den Briten geplante und nach 1850 zu realisieren begonnene Kanalbewässerungsgebiet des Punjab. Sie sperrte auch den Punjab-Flüssen das Wasser aus den Oberläufen ab und verursachte so in der Folgezeit wiederholt Wasserkonflikte. Diese Ostgrenze schied aber vor allem die mehrheitlich muslimischen (Pakistan) von den mehrheitlich hinduistischen Gebieten (Indischen Union = heutiges Indien), was unmittelbar nach der Unabhängigkeit nicht nur zur Vertreibung von geschätzt zwei bis 20 Mio. Angehörigen der jeweiligen Minderheitsreligionsgruppe aus Pakistan beziehungsweise Indien führte, sondern auch zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die eine halbe Mio. Tote nach sich zogen und auch den Grundstein für den bis heute das Pakistan-Indien-Verhältnis belastenden Kaschmir-Konflikt legten (M5).

Der mehrheitlich muslimische Fürstenstaat Kaschmir wurde nämlich von einem Hindu-Maharaja beherrscht, der sich für den Anschluss an die Indische Union

M5: Die Kaschmirregion heute



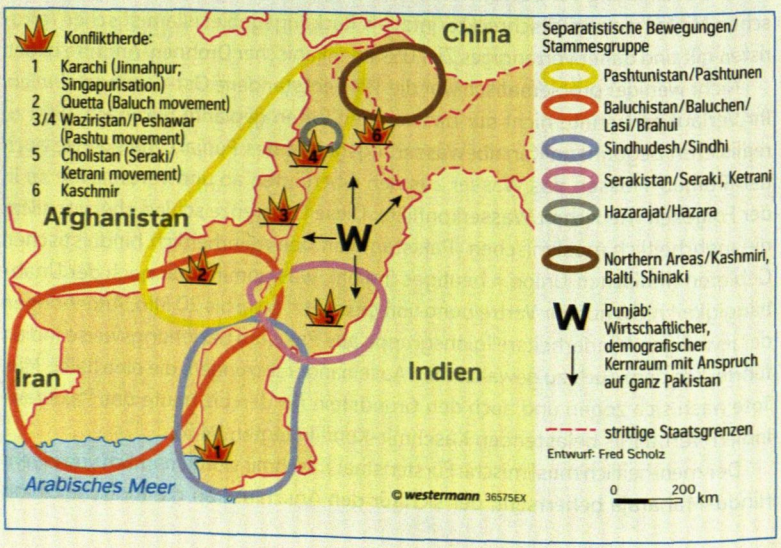
M1: Atomar bestückbare Mittelstreckenrakete bei einer Militärparade in Islamabad, 1999

entschied. Gewaltsamer Widerstand der muslimischen Bevölkerung und der erste Kaschmir-Krieg zwischen Indien und Pakistan waren die Folge. Seither ist die Region entlang einer Waffenstillstandslinie geteilt und ihr völkerrechtlicher Status ist bis heute ungeklärt. Die immer wieder aufflammenden Kriegshandlungen (1947–1949, 1965, 1971) sind insofern eine extreme Bedrohung für ganz Südasien, weil sowohl Indien (seit 1974) als auch Pakistan (seit 1998) über Atomwaffen verfügen.

Die Teilung Britisch-Indiens entließ Pakistan zudem mit einem zweigeteilten Staatsgebiet in die Unabhängigkeit, das aus West-Pakistan – dem heutigen Pakistan – und Ostpakistan – dem heutigen Bangladesch – bestand. Beide Landesteile waren getrennt durch über 1500 km indisches Territorium. Die Unmöglichkeit eines solchen Zwillingsstaates fand nach den Wahlen in Pakistan (1970; im Westteil gewann Zulfikar Ali Bhutto, im Ostteil Mujibur Rahman Khan) und dem dritten Indisch-Pakistanischen Krieg (1971) mit der Abtrennung und Unabhängigkeit Ost-Pakistans als Bangladesch ihr Ende. Die systematische Benachteiligung des östlichen Landesteils und der dort lebenden bengalischen Bevölkerung hatte zu Aufständen und Unabhängigkeitsbestrebungen geführt.

Auch im verbleibenden westlichen Landesteil, dem heutigen Pakistan, gibt es zahlreiche Autonomie- und Unabhängigkeitsbewegungen (M2). Immer wieder wird von politischen Beobachtern der drohende Zerfall des Staates prophezeit. Pakistan ist ein Vielvölkerstaat, der sich aus einer großen Zahl unterschiedlicher ethnischer Gruppen mit eigenen Sprachen, Identitäten und Traditionen zusammensetzt (M2, S. 142). Von einer pakistanischen Nation im engeren Sinne kann demnach nicht die Rede sein. Als einzige gemeinsame Klammer für die verschiedenen Volksgruppen in einem Staat, diente bei der Staatsgründung der Bezug auf den Islam. Er ist in Pakistan Staatsreligion. (Neben Israel ist Pakistan der einzige Staat der Erde, der mit explizitem Bezug zu einer Religion gegründet wurde.) Doch diese Klammer erwies sich über die Jahre als sehr labil. Denn immer wieder kommt es zu Unruhen und gewaltsam ausgetragenen Sezessionskonflikten, weil sich einzelne Landesteile von der Zentralregierung in Islamabad vernachlässigt und von dem wirtschaftlich dominierenden Punjab und dessen relativ gut gebildeter Bevölkerung bevormundet fühlen.

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit versuchte vor allem die Gruppe der Millionen Muhajir („Zuwanderer", Flüchtlinge aus Indien) – darunter viele wohlhabende Unternehmer, Händler und Industrielle – Einfluss im Staat auszuüben.



M2: Das politisch fragile Pakistan

M3: Landlord und seine Feldarbeiter in Dasht, Quetta/ Belutschistan

Da sie sich wenig Gehör verschaffen konnten, strebten sie sogar nach dem Vorbild Singapurs unter dem Namen Jinnahpur (benannt nach dem Staatsgründer Jinnah) eine Verselbstständigung der Stadt Karachi an. Die von ihnen mitgebrachte Sprache Urdu, die nur von acht Prozent der pakistanischen Bevölkerung als Muttersprache gesprochen wird, wurde zur offiziellen Staatssprache erklärt und muss von jedem Schulkind erlernt werden. Englisch ist die zweite offizielle Staatssprache, ein Relikt aus der britischen Kolonialzeit. Heute konzentriert sich die Macht in Pakistan vor allem in den Händen der ethnischen Gruppe der Punjabis. Sie stellen nicht nur über die Hälfte der Bevölkerung des Landes, sondern verfügen in ihrer Provinz Punjab auch über eines der größten Bewässerungsfeldbaugebiete der Erde und damit über die Kornkammer des Landes. Die Punjabis dominieren in Wirtschaft, Politik und Kultur.

Feudale Verhältnisse auf dem Land

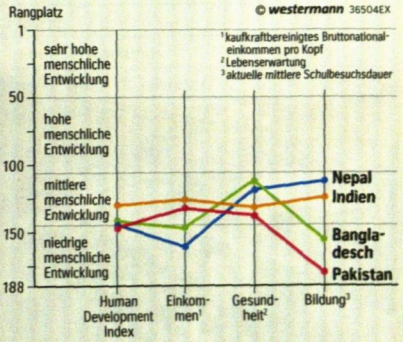
Eine weitere Bruchlinie, die die sozioökonomische Entwicklung des Landes erschwert, verläuft zwischen den Städten und den ländlichen Gebieten. In allen agrarisch geprägten Landesteilen herrschen bis heute quasi-feudale Verhältnisse vor. Die Nutzflächen sowie der Zugang zu Wasser befinden sich in den Händen weniger Großgrundbesitzer („Landlords"), die über ein Heer von Landarbeitern und Pächtern verfügen. Diese leben sozial, materiell und sogar kulturell in Abhängigkeit von den Landlords. In einigen Gegenden hat diese Abhängigkeit geradezu die Form regelrechter Schuldknechtschaft angenommen, die über Generationen andauern kann.

Für die Großgrundbesitzer wiederum stellt dieses Abhängigkeitssystem neben der wirtschaftlichen zugleich eine politische Machtbasis dar; denn sie können sich dank der Stimmen ihrer Abhängigen des Einzuges in die Parlamente und Regierungen auf Provinz- und Landesebene sicher sein. Fast alle bisherigen Präsidenten Pakistans rekrutierten sich aus der Klasse der Großgrundbesitzer. Für die zaghaft zu nennende Entstehung einer Mittelschicht boten sich bei diesen sozialen Verhältnissen nur geringe Chancen.

Die Dominanz einer schmalen Elite in Politik, Wirtschaft, Bürokratie und Militär – Beobachter gehen davon aus, dass sich nur etwa 200 Familien-Clans die Macht teilen – hat weitreichende Folgen für die Landesentwicklung. Diese Elite kontrolliert nämlich alle wichtigen Machtpositionen und verfolgt dabei ganz eigennützige Ziele. Sie zeigt kein politisches Interesse, das Leid der Massen, deren Armut und Perspektivlosigkeit, zu überwinden. Pakistan hätte dazu durchaus die wirtschaftlichen Möglichkeiten. Das zeigen Länder wie Nepal und Bangladesch, denen es bei deutlich geringerer Wirtschaftskraft pro Kopf gelingt, eine höhere soziale Entwicklung zu erreichen (M4).

Vom Entwicklungs- zum Sicherheitsstaat

In diesem Zusammenhang verweist der renommierte pakistanische Wirtschaftswissenschaftler Kaiser Bengali auf eine Veränderung der Prioritätensetzung bei der Verwendung der staatlichen Mittel seit Ende der 1970er-Jahre. Sie findet Ausdruck im Übergang von einem „Entwicklungsstaat" zu einem „Sicherheitsstaat".



Quelle: UNDP 2015: Human Development Report 2015. New York, Entwurf: Benz 2017

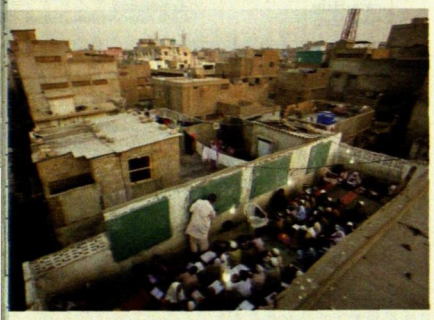
M4: Diskrepanz zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung in Südasien

Schuldknechtschaft

In Schuldknechtschaft geratene Pakistaner können über ihr Leben und das ihrer Kinder nicht mehr frei verfügen. Die Schuldeigner (Gläubiger) entscheiden sogar darüber, wen und ob die Kinder der Schuldner heiraten, ob sie das Dorf verlassen, die Schule besuchen und welche Arbeit sie ausführen dürfen. Überraschend ist dabei, dass die Schuldsumme häufig nur wenige hundert Rupees (etwa ein paar Euros) beträgt. Doch entweder ist auch dieses wenige Geld nicht vorhanden, um die Schuld zu begleichen, oder der Gläubiger nimmt den Betrag nicht an, weil die Fortsetzung der Knechtschaft profitabler ist. (Der Autor hat in dem GTZ-Projektgebiet Mardan-Swabi kein Dorf angetroffen, in dem sich nicht alle Familien in Schuldknechtschaft befanden.)

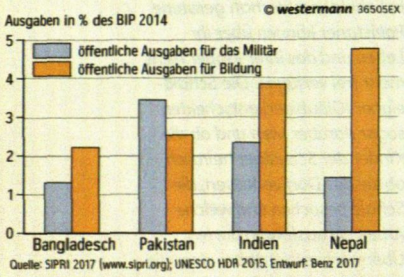
Während nämlich in den ersten drei Dekaden nach der Unabhängigkeit, als Pakistan noch als Musterfall eines erfolgreichen Entwicklungslandes galt, der Staat den Ausgaben für die Entwicklung des Landes höchste Priorität beimaß, gingen die Entwicklungsausgaben für den sozialen Sektor nach dem Militärputsch durch General Zia ul-Haq (1977) zurück und gleichzeitig stiegen die Militärausgaben enorm an. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion 1979 in Afghanistan und den dann folgenden kriegerischen Auseinandersetzungen, gewann Pakistan strategische Bedeutung für die USA. Denn von dort aus betrieben diese alle militärischen, geheimdienstlichen Aktivitäten und organisierten die finanzielle Unterstützung des Widerstandes. Dadurch wurden Verhältnisse und Einstellungen bei der Bevölkerung, insbesondere der Grenzregion, erzeugt, aus denen sich bis heute islamistische Bewegungen und islamistischer Terror speisen. Auch der Übergang Pakistans vom Entwicklungs- zum Sicherheitsstaat wurde dadurch verstetigt.

Das Militär bildet heute in Pakistan einen Staat im Staate und verfügt nicht nur über eigene Siedlungen, Schulen und Krankenhäuser, sondern ist in zahlreichen Wirtschaftssektoren mit eigenen Unternehmen aktiv. Dazu kommt, dass dabei enge familiäre Verflechtungen zwischen Militär, Politik, Industrie, Landwirtschaft und Staatsbürokratie bestehen und die anhaltende Konfrontation mit Indien im Kaschmir-Konflikt sowie die milliardenschweren US-Militärhilfen im Kontext des ‚Kampfes gegen den Terrorismus' zur Konsolidierung der Machtposition des Militärs beitragen. Die pakistanische Politikwissenschaftlerin Ayesha Siddiqa spricht in ihrem berühmt gewordenen Buch „Military Inc." diesen Zusammenhang ganz treffend als zivil-militärischen Komplex an.



M1: Provisorische Schule auf einem Dach in Karachi

Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Staatsausgaben zugunsten des Militärs und zu Lasten der Entwicklungsinvestitionen im zivilen Bereich ausfallen. Wesentliche Fortschritte im Bereich Bildung (M2), Gesundheit und Armutsbekämpfung sowie der Abbau der enormen sozialen und regionalen Disparitäten bleiben dadurch aus. Verschärfend wirken sich dabei die seit den 1990er-Jahren durch die Globalisierung forcierte wirtschaftliche Öffnung des Landes sowie die Liberalisierung der Wirtschaft und die Privatisierung insbesondere der öffentlichen Dienstleistungen aus. Die Zahl der privaten Schulen und Universitäten wuchs ebenso rasant wie die Zahl der privaten Kliniken und Gesundheitseinrichtungen oder die staatlich-privatwirtschaftlichen Kooperationen (Public-Private Partnerships). Auch kam es zu massiven Investitionen in den Bau von Wohnraum, vor allem für die nun wachsende Mittelschicht. Selbst im sozialen Bereich sind lukrative Geschäftsfelder entstanden: Bildung und Gesundheit wurden zur profitträchtigen Ware gemacht und erweiterten den Arbeitsmarkt. Dadurch konnte sich der Staat regelrecht aus seiner sozialen Verantwortung stehlen.



M2: Ausgaben für Bildung und für Militär ausgewählter Länder Südasiens

Für die in der Vergangenheit nur zögerlich aufkommende Mittelschicht bietet diese Entwicklung durchaus Chancen für Beruf, Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnung. Die ärmeren Schichten, die Mehrheit der 189 Mio. Einwohner des Landes, sind jedoch die Verlierer. Sie können sich die neuen Bildungs-, Wohn- und Gesundheitseinrichtungen nicht leisten und bleiben auf das erodierende und sich qualitativ immer weiter verschlechternde staatliche Restsystem und den informellen Sektor angewiesen. Der Prozess der Verschärfung und der Verstetigung der sozialen und ökonomischen Disparitäten in Pakistan hat durch Globalisierung eine neue Dimension angenommen.

1 Fassen Sie die externen und internen Ursachen für Unterentwicklung in Pakistan zusammen.
2 Vergleichen Sie den Entwicklungsstand in den südasiatischen Staaten (M3, S. 142).
3 Erläutern Sie die Folgen der Privatisierung im Gesundheits- und Bildungssektor Pakistans.