

1.4. Herrschaft in den pakistanischen Stammesgebieten

Naveed Ahmad Shinwari

Die pakistanischen Stammesgebiete (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) an der von Großbritannien 1893 festgelegten Demarkationslinie zwischen Pakistan und Afghanistan (Durand-Linie), die de facto als Grenze fungiert, stehen ganz oben auf der globalen Sicherheitsagenda, da sie faktisch Teil des Afghanistankriegs sind. Sie bieten den dortigen *Taliban*, anderen Aufständischen und *al-Qaida* Rückzugsgebiete und Unterstützungsmöglichkeiten. Die in den FATA lebenden paschtunischen Stämme verfügen seit Jahrhunderten über enge familiäre, politische und kulturelle Bindungen nach Afghanistan und bleiben deshalb von Gewalt und Krieg im Nachbarland nicht unberührt. Die FATA entwickelten sich zudem immer mehr zu einer Brutstätte des religiösen Extremismus und Terrorismus innerhalb Pakistans, die dessen Stabilität insgesamt bedroht. Dies wurde nicht allein durch den Mordanschlag auf die frühere Ministerpräsidentin Benazir Bhutto im Jahr 2007 deutlich, der dort vorbereitet wurde. 2009 waren in Pakistan rund 12.000 Tote aufgrund politischer Gewalt (Militäroperationen, Terrorismus, konfessionelle und Stammeskonflikte, etc.) zu beklagen – der größte Teil in der Nordwestprovinz und ihren Stammesgebieten. Noch 2006 hatte es landesweit erst 907 Tote gegeben.¹

Das staatliche Vakuum

Die Stammesgebiete der FATA sind Teil der Nordwestprovinz (*North West Frontier Province*, NWFP). Rechtlich gehören sie zu Pakistan, doch die Verfassung bestimmt, dass pakistanisches Recht dort nicht gilt – solange der Präsident die Geltung einzelner Gesetze für die FATA nicht ausdrücklich beschließt², was allerdings selten vorkommt.

Die Regierungsführung innerhalb der FATA, soweit davon überhaupt die Rede sein kann, ist archaisch. Sie beruht auf der Autonomie der einzelnen Stämme, die von „Politischen Agenten“ der Regierung (*Political Agents*, PA) kontrolliert werden. Sie werden im Namen des Präsidenten vom Gouverneur der Nordwestprovinz ernannt. Die Politischen Agenten sind die jeweils höchst-

1 Pak Institute of Peace Studies: Pakistan Security Report 2009, Islamabad, 10. Januar 2010, S. 4-5.

2 Constitution of Pakistan, Part 12, Chapter 3, Paragraph 247(3), <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part12.ch3.html>.

HERRSCHAFT IN DEN PAKISTANISCHEN STAMMESGEBIETEN



Grafik: Bundesheer/Lutz

ten Repräsentanten des Staates in den sieben *Tribal Agencies*. Sie können jedoch nicht direkt regieren oder verwalten; ihr Einfluss beruht auf der Kooperation mit den Stammesführern (*Maliks*). Sie verwenden die alte Technik von Zuckerbrot und Peitsche, um die *Maliks* zur Kooperation zu bewegen; bei-

spielsweise gewähren sie finanzielle Anreize und den Ausbau von Infrastruktur oder drohen mit kollektiven Bußgeldern oder der Einbehaltung von Finanzmitteln und anderen Wohltaten. Das Verhältnis von *Political Agents* und *Maliks* wird von gegenseitiger Abhängigkeit bestimmt: Die Macht der *Maliks* gegenüber ihren Stämmen hängt größtenteils von der finanziellen, politischen und sonstigen Unterstützung durch die PAs ab. Sie nutzen sie, um klientelistische Netzwerke aufzubauen. Umgekehrt ist ein *Political Agent* auf die Kooperation der *Maliks* angewiesen, wenn er etwas bewirken will.

Diese Art der indirekten Regierung entstand während der britischen Kolonialzeit und wurde 1901 in der *Frontier Crimes Regulation* (FCR) kodifiziert. Sie gilt bis heute, da keine Regierung je in der Lage war, vollständige Kontrolle über die Stammesgebiete an der Grenze zu Afghanistan zu erlangen.

Dieses Modell von *Governance* wirft jedoch Probleme auf, die mit seiner Missachtung von Menschenrechten und dem Fehlen demokratischer Strukturen zusammenhängen. So existieren in den FATA keine staatlichen Gerichte, Stämme werden kollektiv für kriminelle Aktivitäten Einzelner bestraft und politische Parteien sind verboten. Darüber hinaus kann dieses Modell nur funktionieren, solange die Stämme ihre jeweiligen Gebiete tatsächlich kontrollieren und die Stammesstrukturen (z.B. die dominierende Rolle des *Malik*) fortbestehen. Diese beiden Voraussetzungen sind jedoch oft nicht mehr gegeben. Im Afghanistan-Krieg der 1980er und frühen 1990er Jahre wurden die alten Stammesstrukturen durch mindestens zwei soziale Gruppen untergraben, die an Macht gewannen. Dazu gehören Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen. In Kriegszeiten sind traditionelle soziale Strukturen weniger wichtig als militärische Effizienz. Deshalb wurden viele militärische Führer aufgrund ihrer militärischen und organisatorischen Fähigkeiten zu machtvollen lokalen Figuren. Zweitens erhielten *Mullahs* und andere religiöse Führer aufgrund der zunehmenden Bedeutung religiöser Motivation im anti-sowjetischen *Dschihad* größeren Einfluss. Waren die *Mullahs* ursprünglich vor allem Teil eines Stammes und von politisch sekundärer Bedeutung, ja sogar Gegenstand von Witzen, so gewannen sie nun oft großen politischen Einfluss.

Darüber hinaus trugen sozio-ökonomische Trends zu einer Schwächung der Stammesstrukturen bei, etwa die anhaltende Landflucht. Die dschihadistische Transformation der örtlichen Religiosität, die der zusätzlichen Motivierung und Mobilisierung für den anti-sowjetischen Kampf diente, sowie die Schaffung einer paramilitärischen Infrastruktur trugen zum sozialen Wandel bei. Beides wurde nach dem Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan nicht rückgängig gemacht und ließ sich später bruchlos in den Dienst des Kampfes

gegen die NATO-Truppen in Afghanistan und gegen die pakistanische Regierung stellen sowie für den internationalen Dschihadismus *al-Qaidas* nutzen.

Aufstand und Gewalt

Die Angriffe der US-geführten Koalitionskräfte auf Afghanistan nach dem 11. September 2001 trieben Tausende von afghanischen *Taliban*, ausländischen Kämpfern und Mitgliedern *al-Qaidas* über die Durand-Linie in den Schutz der pakistanischen Stammesgebiete. Diese wurden so zum Epizentrum von *al-Qaida* und zur Ausgangsbasis für militärische oder terroristische Angriffe. Die oft erfahrenen Kämpfer ließen das bereits gestörte politische Gleichgewicht in den FATA vollends zusammenbrechen. Das politische Vakuum in den Stammesgebieten wurde durch die lokalen und zugewanderten Dschihadisten teilweise ausgefüllt.

Dschihadistische Gruppen, vom pakistanischen Militär oder der Regierung lange unterstützt, wandten sich aufgrund der Teilnahme Pakistans am amerikanischen „Krieg gegen den Terrorismus“ nun gegen die Staatsorgane. Dabei nutzten sie z.B. ferngesteuerte Sprengkörper, etwa Landminen oder unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtungen, die sie gegen pakistanische Militärkonvois und Kontrollposten einsetzten, sowie die Entführung von Sicherheitskräften und Beamten. Auch lokale Führer, etwa *Maliks*, wurden angegriffen, ebenso wie Mädchenschulen und andere staatliche Institutionen. Die militanten Gruppen waren sehr erfolgreich in der Nutzung der Medien zur Rekrutierung neuer Kämpfer, errichteten Trainingslager, erschlossen internationale Geldquellen und attackierten auch die lokale Kultur mithilfe von Selbstmordattentaten auf *Jirgas*, Begräbnisse, Moscheen etc. In der gesamten paschtunischen Geschichte waren solche Taktiken nie zuvor angewandt worden.

Die Terroristen sahen Selbstmordattentate als das effektivste Mittel gegen die pakistanische Regierung und die Zivilbevölkerung an. Sie zielen darauf ab, die gesamte Gesellschaft in Geiselhaft zu nehmen und öffentlichen Druck gegen die Militäroperationen in den Stammesgebieten zu erzeugen. Von Zeit zu Zeit führten die Anschläge tatsächlich zu öffentlichen Debatten in den Medien und die Regierung sah sich gezwungen, Gespräche mit den Aufständischen zu führen.

Insgesamt stieg die Zahl gewaltsamer Vorfälle oder Angriffe in Pakistan seit 2006 steil an. Zählte man 2006 noch weniger als 700, so lag die Zahl im Jahr 2009 bei über 3.800. Von diesen waren 2.586 terroristische Anschläge, 596 erfolgten durch das Militär, 209 waren Zusammenstöße zwischen Sicherheitskräften und Aufständischen, 217 gewaltsame Stammeskonflikte und 78

waren Grenzscharmützel. Die Zahl der Todesopfer wuchs von 2006 bis 2009 von etwa 900 auf mehr als 12.600. Auch die Zahl der Selbstmordanschläge nahm deutlich zu. 2009 wurden in Pakistan insgesamt 87 Selbstmordattentate gezählt, davon 59 in der Nordwestprovinz und den Stammesgebieten. Allein dabei starben 1.299 Menschen, 3.633 wurden verletzt.³

Gewaltsame Zusammenstöße und Opfer in Pakistan, 2006-2009

Jahr	Gesamtzahl Attacken	Jährlicher Zuwachs (%)	Todesopfer	Verletzte
2006	675	159%	907	1.543
2007	1.503	129%	3.448	5.353
2008	2.577	43%	7.997	9.670
2009	3.816	48%	12.632	12.815

Lokale Sicherheit und Militäroperationen

Der Zustrom dschihadistischer Kämpfer aus Afghanistan hatte die ohnehin fragile Sicherheitslage in den Stammesgebieten seit Anfang 2002 weiter untergraben. Aufgrund der fehlenden Präsenz des Staates blieb den lokalen Gemeinschaften nichts anderes übrig, als sich mit ihren eigenen Waffen selbst zu verteidigen. Die *Khasadar* (eine Art staatlich bezuschusster Stammesmiliz), die seit der britischen Kolonialzeit existieren, sind allerdings zu desorganisiert und untrainiert, um der wachsenden Gefahr von Talibanisierung, konfessioneller Gewalt und *Warlords* zu begegnen. Ein einfacher Kämpfer der *Khasadar* erhält die magere Summe von 3.200 pakistanischen Rupien (40 US-Dollar) pro Monat und muss selbst für seine Waffen und Munition sorgen. Angesichts der heiklen Sicherheitslage wundert es nicht, dass die *Khasadar* weder motiviert noch geeignet sind, den Kampf gegen die gut bewaffneten und organisierten *Taliban* aufzunehmen.

Die pakistanische Regierung regte an, lokale *Lashkars* (für einen bestimmten Zweck zusammengerufene Gruppen bewaffneter Stammesmitglieder) für den Kampf gegen die Aufständischen zusammenzustellen; diese waren jedoch militärisch nicht sonderlich erfolgreich. Immerhin konnten sie mit der falschen Wahrnehmung aufräumen, alle Stammesmitglieder seien Terroristen. Außerdem illustrieren sie, dass die lokale Bevölkerung oft mit den pakistanischen

³ Alle Zahlen nach: Pak Institute of Peace Studies: Pakistan Security Report 2009, Islamabad, 10. Januar 2010, S. 4-5.

Taliban (*Tehreek-e-Taliban* Pakistan, TTP), *al-Qaida* und anderen militanten Gruppen, die ihre eigene Version der *Scharia* einführen wollen, nicht einverstanden ist. So konnte immerhin die Moral in der Armee gehoben werden. Trotzdem hatten die *Lashkars* auch negative Folgen. Da sie – im Gegensatz zu ihren Gegnern – weder gut organisiert noch gut ausgerüstet oder trainiert sind, sind die *Lashkars*, insbesondere ihre Führungsebene, sehr verwundbar. So gab es bereits zahlreiche Fälle von Morden an *Maliks* und Stammesältesten. Dieser Kampf innerhalb der Stämme (traditionelle oder regierungsnah gegen dschihadistische Stammesmitglieder und deren ausländische Verbündete) bedeutet letztlich Bürgerkrieg in den FATA. Das Konzept der Blutrache (*Badal*) wird diese Gewalt weit in die Zukunft verlängern. Zudem hat der Umstand, dass die Regierung die Mitglieder der *Lashkars* mit chinesischen AK 47 ausrüsten will, zu Kritik und Misstrauen geführt und Rivalitäten innerhalb der Stämme angeheizt.

Um die Infiltrierung afghanischer *Taliban* und fremder Aufständischer (*al-Qaida* eingeschlossen) in die FATA zu blockieren, entsandte Pakistan im Juni 2002 seine Truppen zunächst in die Khyber und Kurram *Agencies*. Trotzdem konnten sich die pakistanischen *Taliban*, ausländische Kämpfer und *al-Qaida* bereits bis 2004 fest in den Stammesgebieten etablieren, insbesondere in Nord- und Südwasiristan. Infolgedessen sahen sich die pakistanischen Sicherheitskräfte zu einer Serie groß angelegter *Search-and-Destroy*-Operationen in verschiedenen Teilen der FATA gezwungen. Allerdings konnte keine der Militäroperationen vor 2009 Erfolge vorweisen, die Islamabad, Kabul und Washington hätten gleichermaßen zufriedenstellen können.

Während der Regierungszeit Präsident Musharraf wurden unterschiedliche Taktiken ausprobiert; teilweise militärischer Art, dann durch Verhandlungen im Gewand von „Stammesvereinbarungen“ mit den örtlichen Aufständischen und Extremisten. Diese mündlichen Absprachen oder schriftlichen Verträge blieben indes allesamt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Sie legten üblicherweise fest, dass die Aufständischen sich dem Staat unterordnen, den Aufstand aufgeben, dem Aufstellen von Sprengfallen und anderen Sprengkörpern abschwören, gefangene Staatsbeamte und Soldaten freilassen sowie Angriffe auf staatliche Institutionen und Selbstmordattentate generell unterlassen müssten. Zudem durften die Aufständischen weder die Bildung von Frauen noch Impfprogramme oder private Unternehmen und Investitionen behindern. Die Aufständischen verlangten ihrerseits von der Regierung, die Armee abziehen, ihre Gefangenen freizulassen, Checkpoints abzubauen und die *Scharia* umzusetzen.

All diese Verhandlungen gaben den Aufständischen genug Zeit, sich neu zu gruppieren, aufzurüsten und neue Kämpfer zu rekrutieren. Zudem fällt auf, dass grundlegende Differenzen bei bestimmten Themen blieben; so forderten die Aufständischen den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan. Sie erklärten auch, weiter am *Dschihad* in Afghanistan teilzunehmen und pakistanisches Gebiet als Ausgangspunkt des Kampfes gegen die ISAF, die NATO- und die amerikanischen Truppen nutzen zu wollen.

In weiten Teilen der FATA ist das pakistanische Militär inzwischen dabei, Kämpfer der pakistanischen Taliban, ausländische Aufständische und *al-Qaida* zu bekämpfen. Obwohl diese von der Politik unterstützte militärische Offensive in einigen Regionen durchaus Fortschritte erzielte, bleiben größere Erfolge wie im Swat-Tal bislang aus. Dazu kommt ein deutlicher Antiamerikanismus unter der pakistanischen Bevölkerung, die eine Unterstützung des „Krieges gegen den Terrorismus“ überwiegend ablehnt. Doch die anhaltenden Selbstmordattentate gegen Zivilisten, die gezielten Morde an Stammesältesten und *Maliks* sowie Entführungen aus Geldgier haben die öffentliche Meinung inzwischen gegen die Extremisten gewendet, so dass sie das militärische Vorgehen nun zumindest indirekt unterstützt.

Nachdem die TTP den pakistanischen Sicherheitskräften in Wasiristan in der Vergangenheit wiederholt schwere Niederlagen zugefügt hatte, scheint es mit der kürzlich begonnenen Operation *Rah e Rast* zu gelingen, Süd-Wasiristan unter staatliche Kontrolle zu bringen. Allerdings ließ sich die Präsenz von Aufständischen in den FATA insgesamt bislang nicht maßgeblich reduzieren. Zwar wurden Baitullah Mehsud und Hakimullah Mehsud, beide Führer der TTP, durch Drohnenangriffe getötet, während gleichzeitig große Teile der *Taliban* aus Süd-Wasiristan in andere Regionen der FATA, etwa nach Nord-Wasiristan, Orakzai und Khyber auswichen. Trotzdem ist zu beobachten, dass die pakistanische Militäroperation sich auf Süd-Wasiristan und die *Taliban* von Hakimullah Mehsud konzentriert und die anderen Gruppen von Aufständischen kaum im Auge hat. Diese operieren allerdings aus den Stammesgebieten gegen die US- und NATO-Streitkräfte in Afghanistan. Das Militär sieht sich nicht in der Lage, gegen all diese Gruppen gleichzeitig zu operieren, da es ihm dazu an logistischer Unterstützung fehle.

Trotz dieser Einschränkung haben die Operationen in Süd-Wasiristan sowie die sporadischen gegen die TTP in den Orakzai, Bajaur und Mohmand *Agencies* die pakistanischen *Taliban* offenbar bereits geschwächt. So gab es in den letzten Monaten im Vergleich zum Jahr 2009 in Peshawar und anderen pakistanischen Städten weniger Selbstmordattentate und Bombenanschlä-

ge. Dieser Rückgang ist sehr wahrscheinlich auf die militärischen Operationen in den FATA zurückzuführen.

Während der gesamten Dauer der Militäroffensive haben die pakistanischen Sicherheitskräfte allerdings hohe Verluste zu verzeichnen, was zu Besorgnis bezüglich der Fähigkeiten und des Willens des pakistanischen Militärs und des *Frontier Corps* führte, wirksame Operationen gegen Aufständische in den Stammesgebieten durchzuführen.

Nichtstaatliche Gewaltakteure

Der Aufstand und die Bekämpfung der politischen Gewalt in den FATA werden dadurch verkompliziert, dass sich dort nicht nur zwei Konfliktparteien gegenüberstehen, sondern eine ganze Reihe nichtstaatlicher Gewaltakteure operieren.

Die pakistanischen Taliban: Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP)

Die TTP entstand nach der US-geführten Besetzung Afghanistans als eine einheimische, militante Gruppe in den FATA. Sie wird beschuldigt, enge Beziehungen zu *al-Qaida*, ausländischen Kämpfern und den afghanischen *Taliban* zu unterhalten. Man nimmt außerdem an, dass die TTP Geld, Waffen und andere Ressourcen von der Drogenmafia, *al-Qaida*, Stammesmitgliedern in der Diaspora, aus dem Drogenhandel und von Einzelpersonen erhält.

Die zentralen Ziele der TTP bestehen in der Durchsetzung der *Scharia* in den FATA und anderen Teilen Pakistans sowie der Unterstützung der afghanischen *Taliban* gegen die NATO- und US-Streitkräfte in Afghanistan. Darüber hinaus verlangt die TTP von der pakistanischen Regierung, ihre Truppen aus den Stammesgebieten zurückzuziehen. Sie hat sich in fast allen maßgeblichen Teilen der FATA etabliert und ist auch in vielen Distrikten der Nordwestprovinz präsent. Schätzungen zufolge besteht sie aus 15.000 bis 25.000 gut ausgerüsteten und erfahrenen Kämpfern. Der Großteil ihrer Führungsriege stammt aus bescheidenen Verhältnissen, verfügt aber inzwischen über beachtliche Macht und die Kontrolle über Ressourcen in ihren jeweiligen Gebieten. Örtliche militante religiöse Gruppen haben sich ebenfalls unter das Banner der TTP begeben und sie damit weiter gestärkt. So steckten die pakistanischen *Taliban* ihre Ziele zunehmend höher und konnten auch in anderen Teilen Pakistans Fuß fassen.

Die TTP hat es sich zum Ziel gesetzt, die FATA als eine Art Schutzraum zu erhalten. Sie will die Region als Trainingsgebiet für neue Rekruten und Selbst-

mordattentäter nutzen sowie für die Planung von Angriffen in Pakistan und Afghanistan. Die TTP bezweckt, die Regierungen von Pakistan und Afghanistan zu destabilisieren und die ISAF-Schutztruppe zum Rückzug aus Afghanistan zu zwingen, um den dortigen *Taliban* zurück an die Macht zu verhelfen. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, den Konflikt auf beiden Seiten der Grenze am Leben zu halten.

Die Talibangruppe von Maulvi Nazir

Eine Splittergruppe der *Taliban* entstand im Jahr 2006, als es der pakistanischen Regierung gelang, einen Keil zwischen verschiedene *Taliban*-Gruppen zu treiben. Die Maulvi-Nazir-*Taliban* gelten als regierungsnah, seit sie ein Abkommen mit der Regierung geschlossen haben. Diese Gruppe kämpft nicht gegen pakistanische Sicherheitskräfte, unterstützt aber den bewaffneten Kampf gegen ausländische Truppen in Afghanistan. Sie steht unter der Führung von Maulvi Nazir, einem prominenten *Taliban*-Kommandeur, der militärisch gegen die Kämpfer des Baitullah Mehsud in Süd-Wasiristan vorging und diese nach Nord-Wasiristan verdrängen konnte. Nazirs Truppen sind gut ausgerüstet und kampferprobt und verfügen über 5.000 bis 10.000 Kämpfer.

Al-Qaida

Für *al-Qaida* sind die FATA der sicherste Rückzugsort in Pakistan. Wie die Bedrohungsanalyse der US-Geheimdienste von Juli 2007 und nachfolgende Erklärungen hoher Regierungsbeamter zeigen, geht man übereinstimmend davon aus, dass die Führung *al-Qaidas* sich in der pakistanisch-afghanischen Grenzregion versteckt hält und von dort aus weiterhin Angriffe plant, finanziert und inspiriert. Die Werte der „Gastfreundschaft“ und der Gewährung von „Zuflucht“ in den paschtunischen Gebieten helfen dabei, doch auch Geld spielt eine wichtige Rolle beim Schutz der *al-Qaida*-Führung. Zudem wirken sowohl Afghanistan als auch die FATA als Anlaufstellen für Aufständische auf beiden Seiten der Grenze, die vor staatlicher Verfolgung flüchten müssen: Die Grenzen sind durchlässig und schwer zu überwachen.

Al-Qaida unterstützt die *Taliban* finanziell und materiell, um ihr eigenes Überleben in den FATA zu sichern, hat aber keinerlei politische Kontrolle über sie. Darüber hinaus bietet *al-Qaida* den *Taliban*-Gruppierungen ideologische Unterstützung.

Kaschmirische Dschihadisten

Nach dem Vorgehen der Regierung gegen konfessionelle – meist sunnitische – Extremisten und gegen dschihadistische Gruppen, die von Pakistan aus im indischen Teil Kaschmirs operierten (häufig aus dem Punjab), floh der Großteil ihrer gesuchten Führer in die FATA. Nach unbestätigten Berichten sollen die Führung der mit *al-Qaida* kooperierenden sunnitischen Terrororganisation *Lashkar-e-Jhangvi* (LeJ) und ihre Rekruten in Nord- und Südwasiristan präsent sein. Der Tod von Qari Zafar, dem *Amir* der LeJ, hat dies inzwischen bestätigt. Daneben gibt es weitere unbestätigte Berichte über Trainingscamps der *Lashkar-e-Toiba* und *Jash-e-Mohammad* in Nord- und Südwasiristan. Die lokale Bevölkerung nennt sie *Punjabi Taliban*.

Afghanische Taliban und andere Aufständische aus Afghanistan

Die afghanischen *Taliban*, die 2002 über die Grenze flüchteten, konnten sich in Pakistan neu gruppieren, mit Waffen versorgen und von dort operieren. Unter der Führung von Sirajuddin Haqqani greifen die afghanischen Aufständischen von Nord-Wasiristan aus die Truppen der USA, Afghanistans und der NATO in Afghanistan an. Die afghanischen *Taliban* wollen Afghanistan zurückerobern und erneut beherrschen; am globalen *Dschihad* von *al-Qaida* sind sie nicht interessiert. Doch in den letzten Jahren scheinen die *Taliban* in ihren Operationen dezentralisierter und taktisch geschickter geworden und ideologisch stärker von arabischen Kämpfern beeinflusst zu sein. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 10.000 afghanische *Taliban* in Pakistan Unterschlupf gefunden haben, von denen aber nur ein Fünftel Vollzeitkämpfer sein sollen.

Die ethnischen und religiösen Bande der afghanischen *Taliban* mit der lokalen Bevölkerung sind von höchster Bedeutung, wenn es darum geht, in den FATA moralische Unterstützung zu erhalten und neue Kämpfer zu rekrutieren. Die afghanischen *Taliban* scheinen an Friedensabkommen mit der afghanischen, US-amerikanischen oder pakistanischen Regierung nicht interessiert zu sein. Sie fordern den vollständigen Rückzug der US-geführten Truppen aus Afghanistan. Die Ankündigung von US-Präsident Barack Obama, die US-Truppen ab Mitte 2011 schrittweise aus Afghanistan abzuziehen zu wollen (vgl. Beitrag 1.3.), hat die Entschlossenheit der *Taliban* offenbar noch gestärkt. Möglicherweise nehmen sie an, diesen Krieg gewinnen zu können, und halten deshalb Verhandlungen mit Regierungsvertretern für überflüssig.

Militante konfessionelle Gruppen

Seit dreißig Jahren gibt es immer wieder Fälle konfessioneller Gewalt zwischen sunnitischen und schiitischen Gruppen in den FATA. In jüngster Zeit sind diese Gewaltausbrüche eine direkte Folge des aktuellen Aufstands. Die *Taliban* haben sich mit sunnitischen militanten Gruppen in den Kurram und Orakzai *Agencies* zusammengetan, ebenso in den Distrikten Hangu und Kohat in der Nordwestprovinz. Sie heizen den konfessionellen Konflikt an und halten ihn weiter am Leben; die Folge ist eine humanitäre Krise.

Kriminelle Banden

Die andauernde Instabilität und Gesetzlosigkeit in den Stammesgebieten tragen dazu bei, dass der Aufstand auch durch kriminelle Banden beeinflusst wird. Straftaten wie Raub, Entführungen zur Lösegelderpressung, Mordanschläge, Autodiebstahl u.ä. sind auf dem Vormarsch. Die dafür verantwortlichen kriminellen Banden sind ein zusätzliches Problem für die Sicherheitskräfte und ziehen immer wieder die Ressourcen des Staates von der Bekämpfung des Aufstands ab. Das gilt insbesondere für den verbreiteten Drogen- und Waffenhandel. Sollten staatliche Kräfte versuchen, diese zu unterbinden, könnte dies zu bewaffnetem Widerstand führen.

Wie könnte die Zukunft der FATA aussehen?

Bislang wurde kein Weg gefunden, in den Stammesgebieten gute Regierungsführung zu etablieren und für bessere Lebensbedingungen zu sorgen. Ein Grund dafür mag das fehlende Verständnis der Akteure für die Region sein. Ohne ein solches Verständnis werden Lösungsansätze jedoch kaum zur Beruhigung der Situation auf beiden Seiten der Grenze beitragen können. Die internationalen Akteure sollten stärker versuchen, die interne Machtpolitik der FATA ebenso wie ihre kulturellen und historischen Dynamiken ernst zu nehmen; andernfalls wird es nicht gelingen, praktikable und effektive Lösungsansätze zu entwickeln. Im Folgenden finden sich einige Vorschläge, wie sich die Sicherheitslage in der Region langfristig verbessern ließe.

Entwicklung

Nach 60 Jahren Vernachlässigung sind die Stammesgebiete eine der am wenigsten entwickelten Regionen Pakistans. Doch aufgrund des Aufstands hat

die Regierung in jüngster Zeit weit reichende Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region eingeleitet. So hatte sie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der FATA im Haushaltsjahr 2003/2004 etwas mehr als 3,2 Milliarden Rupien vorgesehen; im Jahr 2008/2009 stieg dieses Budget auf mehr als 8,6 Mrd. Rupien, ein Zuwachs von 266 Prozent. Die US-Regierung sagte zusätzlich 750 Millionen US-Dollar für fünf Jahre zu. Auch die EU und europäische Staaten wie Deutschland und Großbritannien, aber auch Kanada und Japan investieren in die Entwicklung der FATA. Sie bieten der pakistanischen Regierung und der Bevölkerung finanzielle und technische Unterstützung bei der Armutsbekämpfung, der Entwicklung von Infrastruktur, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsplatzbeschaffung (besonders für die Jugend).

Gleichzeitig werden allerdings pakistanische Regierungsbeamte und Politiker beschuldigt, Gelder zu veruntreuen. In der Tat wurden Finanzmittel zugunsten korrupter Funktionäre und Politiker manipuliert. Es besteht generell der Eindruck, dass einige wenige Regierungsbeamte den größten Nutzen aus den internationalen Geldern ziehen, während die vom Konflikt am stärksten betroffenen lokalen Gemeinschaften leer ausgehen. Zudem hatte die Regierung sie als *Stakeholder* bei der Entwicklungsplanung in den Stammesgebieten kaum berücksichtigt.

Bei allen Versäumnissen in der Vergangenheit kann die Regierung nicht umhin, in den FATA präsenter zu werden und die Menschen für sich zu gewinnen. Es empfiehlt sich darum, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel überwiegend von der Regierung und von Einrichtungen der Zivilgesellschaft an die Empfänger leiten zu lassen sowie Nicht-Regierungsorganisationen stärker in den Entwicklungsprozess einzubeziehen. Dies wird allerdings nur unter der Voraussetzung funktionieren, dass die Korruption deutlich reduziert wird und die örtlichen Gemeinschaften in die Planung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen eingebunden werden.

Regierungsführung

Die pakistanische Regierung steht unter enormem Druck der internationalen Gemeinschaft, die Regierungsführung in den konfliktgeplagten Stammesgebieten drastisch zu reformieren. Die neuesten Änderungen der *Frontier Crimes Regulation*, die der pakistanische Präsident im August 2009 verkündete, wurden von der dortigen Bevölkerung gutgeheißen. In einer Befragung von 2.000 Männern und Frauen in den FATA stimmten über 63 Prozent zu, dass politische

Parteien in den FATA legalisiert werden sollten.⁴ Diese ermutigenden Entwicklungen könnten den Weg für die Integration der FATA in den pakistanischen Staat und die Gesellschaft ebnen. Doch die Implementierung der Änderung von 2009 dauert zu lange; die Folge sind Verwirrung und Zweifel innerhalb der Stämme. Entscheidend für die Lösung der diversen Krisen und die Verringerung des Handlungsspielraums gewalttätiger Extremisten wird sein, das Vakuum an *Governance* innerhalb der FATA zu füllen.

Sicherheit

Die internationale Gemeinschaft hat verstanden, dass die pakistanische Regierung eine klare und kohärente *Counterinsurgency*-Strategie benötigt, die ökonomische, politische und Zwangsmittel einschließt. Diverse Regierungsprogramme deuten darauf hin, dass die pakistanische Führung, um ihre Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, nun entschlossen ist, sich ernsthaft mit den Aufständischen auseinanderzusetzen. Verschiedene Berichte über die FATA betonen allerdings die Notwendigkeit, das pakistanische Militär bei der Durchführung anti-terroristischer Maßnahmen zu unterstützen. So erhält es inzwischen Unterstützung bei der Überprüfung seiner Verteidigungsstrategie, verdeckten Angriffen auf Terroristen, militärischen Offensiven, bei der Grenzüberwachung und der Durchsetzung von Recht und Ordnung sowie bei Verhandlungen mit Aufständischen. Wichtig ist allerdings, in Gebieten, aus denen die Armee die Militanten vertrieben hat, eine robuste Präsenz aufrechtzuerhalten, um den Wiederaufbau einleiten zu können. Ohne politische und ökonomische Infrastruktur sowie Instrumente wirksamer Regierungsführung in den „gesäuberten“ Gebieten zu schaffen, werden militärische Operationen auf Dauer nichts bewirken.

Kulturelle Sensibilität und Beachtung lokaler Bedingungen

Entwicklungsprogramme müssen die kulturellen und religiösen Einstellungen der Bevölkerung in den Stammesgebieten berücksichtigen. Obwohl die örtliche Gesellschaft sich schrittweise sogar solch sensiblen Themen wie HIV/AIDS und Familienplanung öffnet, so sind diese doch äußerst behutsam anzugehen, da jedes direkte Ansprechen solcher Tabuthemen den Ruf eines Programms oder der durchführenden Organisation massiv schädigen kann. Das entwicklungspolitische Vorgehen ist an die kulturellen Bedingungen vor Ort

4 CAMP: Understanding FATA – Attitudes Towards Governance, Religion & Society in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas, Vol. III, Islamabad 2009, S. 47.

anzupassen, indem beispielsweise in den FATA weibliche Mitarbeiter nur dort eingesetzt werden, wo es absolut notwendig ist, etwa bei Gesundheitsmaßnahmen für Frauen und Kinder.

Die Entwicklung lokaler Fähigkeiten sollte Priorität erhalten, denn die Einbindung der örtlichen Bevölkerung ist ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg. Wie die Erfahrung zeigt, sind qualifizierte lokale Mitarbeiter häufig selbst in schwierigsten Situationen in der Lage, mit Aufständischen die Weiterführung von Entwicklungsprogrammen unter akzeptablen Bedingungen auszuhandeln. Wie bei allen Entwicklungsmaßnahmen sind auch in den Stammesgebieten die Gemeinschaften vor Ort einzubeziehen, und um zu gewährleisten, dass sie im Sinne von *local ownership* Verantwortung für die Programme übernehmen, ist es erforderlich, das Vertrauen der Stämme zu gewinnen. Generell hat es den Anschein, als wüssten insbesondere die US-Amerikaner kaum etwas von den lokalen Gegebenheiten und der lokalen Politik – eine Ignoranz, die von verschiedenen Akteuren ausgenutzt wird. Gleichzeitig illustriert die Tatsache, dass Pakistan von den USA 750 Millionen US-Dollar für Entwicklung und bessere Regierungsführung in den Stammesgebieten erhält, dass Washington dort Entwicklung und Sicherheit fördern will.

Grenzübergreifende Integrationsprogramme

Jegliche Arbeit innerhalb der Stammesgebiete setzt voraus, dass auch die entsprechenden Akteure auf der afghanischen Seite der Grenze einbezogen werden. Viele Familien, die nahe der Grenze leben, pflegen enge Familienbande über die Durand-Linie hinweg. Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf nur eine der beiden Seiten konzentriert, läuft Gefahr, auf der jeweils anderen Seite Not und Mutlosigkeit zu verstärken. Internationale Entwicklungsorganisationen sollten deshalb entweder mit Partnern jenseits der Grenze zusammenarbeiten oder Mandate erhalten, die es ihnen erlauben, auf beiden Seiten zu agieren. Dergestalt ganzheitlich ausgerichtet lässt sich die Effektivität entwicklungspolitischer Maßnahmen deutlich steigern.