



## Governance und Gewalt

---

Eine Untersuchung zur Krise des Regierens  
in Pakistan am Fall Belutschistan

Boris Wilke



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 22 • NOVEMBER 2009

## SFB-Governance Working Paper Series

Herausgegeben vom Sonderforschungsbereich (SFB) 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?“

Die SFB-Governance Working Paper Series dient der Verbreitung erster Ergebnisse von laufenden Forschungsvorhaben zum Austausch von Ideen und der Anregung wissenschaftlicher Diskussion. Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren.

Copyright für diese Ausgabe: Boris Wilke

Redaktionelle Unterstützung und Produktion: Moritz Konradi/Christine Rollin

Alle Arbeitspapiere der Reihe können kostenlos von unserer Webseite [www.sfb-governance.de/publikationen](http://www.sfb-governance.de/publikationen) heruntergeladen oder als gedruckte Version per Mail an [sfb700@zedat.fu-berlin.de](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de) bestellt werden.

Wilke, Boris 2009: Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 22, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, November 2009.

ISSN 1864-1024 (Internet)

ISSN 1863-6896 (Print)

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens* entstanden und wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

DFG Sonderforschungsbereich 700  
Freie Universität Berlin  
Alfried-Krupp-Haus Berlin  
Binger Straße 40  
D-14197 Berlin  
Tel.: +49-30-838 58502  
Fax: +49-30-838 58540  
E-Mail: [sfb700@zedat.fu-berlin.de](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de)  
Web: [www.sfb-governance.de](http://www.sfb-governance.de)

Deutsche  
Forschungsgemeinschaft

**DFG**

## **Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan**

*Boris Wilke*

### **Zusammenfassung**

Diese Studie befasst sich mit der Frage, welche Auswirkungen die Transformation des Staates auf das Regieren hat. Zwar kann von einer allseitigen Schwächung staatlicher Autorität oder von „Staatszerfall“ nicht die Rede sein, doch ist in vielen Fällen unklar, in welcher Form unter veränderten Bedingungen regiert werden soll. Diese Problematik wird am Fallbeispiel Belutschistan (Pakistan) auf die Bereitstellung von Sicherheit zugespitzt. Dabei kommt die Untersuchung zu drei zentralen Ergebnissen: (1) In Pakistan haben politische Krisen nicht zum Rückzug des Staates geführt, sondern zu dessen Versuch, eine ökonomisch unterentwickelte Provinz stärker administrativ zu durchdringen und ihre Inwertsetzung und ökonomische Integration zu forcieren. (2) Dieser Versuch der Krisenbewältigung ging einher mit der Umstellung von konventionellen zu zentralisierten Formen von Governance; er wurde nicht von nichtstaatlichen Akteuren, internationalen Agenturen oder der internationalen Staatengemeinschaft initiiert, sondern von der pakistanischen Regierung selbst. (3) Die Umstellung von konventioneller zu zentralisierter Governance führte nicht zur Verregelung, sondern zur gewaltförmigen Eskalation bestehender Konfliktlagen.

### **Abstract**

Taking the province of Balochistan as an example, this paper traces the causes of the transformation of statehood in Pakistan back to the 1970s and analyses its consequences for modern governance in the future. It argues that weak institutions amid rapid social change rather than “state failure” lie at the root of Pakistan’s predicament. As the case of Balochistan aptly demonstrates, the Pakistani state’s reaction to crisis has not been retreat, but reform and centralisation of rule. Since the governmentalities of rulers and ruled are incompatible, these policies have led to an escalation of crisis and conflict.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Begriffsbestimmung: Governance und Sicherheit	6
2.1 Macht, Herrschaft und Governance	7
2.2 Aktionsmacht, Gewaltkontrolle und Sicherheit	9
3. Die Krise des Regierens	10
3.1 Prinzipien des Regierens: <i>Viceregal State</i> , <i>Divide and Rule</i> und <i>Indirect Rule</i>	13
3.1.1 <i>Viceregal Rule</i>	14
3.1.2 <i>Divide and Rule</i>	15
3.1.3 <i>Indirect Rule</i>	16
3.2 Transformation des Staates als Herausforderung für das Regieren	17
4. Politische Herrschaft und Gewaltkontrolle in Belutschistan	20
4.1 Das Sardari-System: <i>Rawaj &amp; Royalties</i>	21
4.2 Der Einfluss der Zentralmacht: <i>Cantonments &amp; Levies</i>	23
5. Sozialer Wandel und Gewaltkonflikte: Belutschistan im Übergang	25
5.1 Politische Mobilisierung: Sardarismus oder Sozialismus?	25
5.2 Unterbrechung der Gewaltkontrolle: Bürgerkrieg (1973-1977)	26
5.3 Politischer status quo ante, transnationale Dynamik	28
6. Das Wissen des Staates und die Entwicklung der Gesellschaft: Zentralisierte Formen des Regierens in Belutschistan	29
6.1 Transnationalisierung der Politik	30
6.2 Inwertsetzung durch Politik	31
6.3 Versicherunglichung als Politik	33
7. (Un-)Sicherheitsgovernance in Belutschistan	35
7.1 Unsicherheit durch Governance. Ergebnisse einer empirischen Erhebung	35
7.2 Governance und Gewalt - die Logik der Eskalation	37
8. Fazit: Perspektiven für das Regieren in Belutschistan, Pakistan und anderen Räumen begrenzter Staatlichkeit	39
Literatur	43
Anhang 1: Interview-Leitfragen	49
Anhang 2: Karte Pakistan politisch	53

## 1. Einleitung

Diese Studie befasst sich mit der Frage, welche Auswirkungen die Transformation des Staates in der Dritten Welt auf das Regieren hat. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass der fortschreitende soziale Wandel in den Entwicklungsregionen die politischen Herrschaftsverhältnisse nicht unberührt gelassen hat. Zwar kann von einer allseitigen Schwächung staatlicher Autorität oder von „Staatszerfall“ nicht die Rede sein, doch ist in vielen Fällen unklar, in welcher Form unter veränderten Bedingungen regiert werden soll. Diese Problematik wird am Beispiel der Provinz Belutschistan (Pakistan) auf die Bereitstellung von Sicherheit zugespielt. Dabei kommt die Untersuchung zu drei zentralen Ergebnissen, die einigen gängigen politikwissenschaftlichen Annahmen und Interpretationsmustern zuwider laufen:

- In Pakistan haben wiederholte politische Krisen nicht zum Rückzug des Staates geführt, sondern zu dessen Versuch, eine dünn besiedelte und ökonomisch unterentwickelte Provinz stärker administrativ zu durchdringen und ihre Inwertsetzung und ökonomische Integration zu forcieren.
- Dieser Versuch der Krisenbewältigung ging einher mit der Umstellung von *konventionellen* zu *zentralisierten* Formen von Governance; er wurde nicht von nichtstaatlichen Akteuren, internationalen Agenturen oder der internationalen Staatengemeinschaft initiiert, sondern von der pakistanischen Regierung selbst.
- Die Umstellung konventioneller zu zentralisierter Governance führte nicht zur Verregelung, sondern zur gewaltförmigen Eskalation bestehender Konfliktlagen.

Die folgende Darstellung hat im Wesentlichen die Form eines Narrativs, das die politische Entwicklung in Belutschistan nachzeichnet. Nach der Einführung in die theoretischen und methodischen Grundlagen der Untersuchung (1.) wird begründet, weshalb im Falle Pakistans nicht der Zerfall des Staates, sondern die Effektivität und Legitimität des Regierens die Problematik bildet (2.). Anschließend werden die Regeln erläutert, nach denen Belutschistan traditionell regiert wurde (3.) und welche Auswirkungen die Transformation des Staates hierauf hatte (4.). Das Kernstück der Darstellung bildet dann die Umstellung von konventionellen zu zentralisierten Formen von Governance (5.) und die daraus resultierende Konflikteskalation (6.). Hier kann sich die Studie auf Ergebnisse von Leitfadeninterviews stützen, die im Sommer 2008 in drei Provinzstädten durchgeführt wurden.<sup>1</sup> Abschließend werden zusammenfassend die Perspektiven für das Regieren in Belutschistan aufgezeigt und mögliche Implikationen der fallbezogenen Ergebnisse für das Regieren in den Regionen der Dritten Welt diskutiert (7.).

<sup>1</sup> Die Untersuchung beruht ferner auf Interviews und Erhebungen, die der Autor mit Unterstützung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) in den Jahren 2004 bis 2008 in Quetta, Gwadar, Karatschi, Islamabad und Lahore durchgeführt hat. Für die kritische Kommentierung verschiedener Entwürfe dankt der Autor neben der anonymen Gutachterin des SFB 700 auch Hannes Ebert, Jan Koehler, Philipp Münch, Anna Sailer und Ulrich Schneckener.

## 2. Begriffsbestimmung: Governance und Sicherheit

Das sozialwissenschaftliche Paradigma *Governance* ist bis vor einigen Jahren nur selten auf die Regionen der Dritten Welt angewendet worden. Die wenigen vorhandenen Arbeiten benutzen es überdies eher als eine normative Folie zur Erfassung der Reformbedürftigkeit von Ländern oder zur Bewertung der Reformwilligkeit von Regierungen denn als analytisches Instrument. Ein Grund dafür mag sein, dass die gängigen Governance-Konzepte sich aus der Politikfeldforschung (Héritier 1993) und den Arbeiten zu internationalen Regimen (Kohler-Koch 1989) entwickelt haben (vgl. Schuppert 2006). Sie sind sie zumeist darauf ausgerichtet, institutionell eingehegte politische Prozesse in sachlich ausdifferenzierten Politikfeldern zu analysieren, wie sie in der OECD-Welt und auf der Ebene des internationalen Systems zunehmend das politische Handeln prägen. In dieser an der OECD-Welt geschulten Theorietradition wird eine tendenzielle Enthierarchisierung und Entstaatlichung politischer Prozesse konstatiert: Governance zeichnet sich also dadurch aus, dass neben Regierungen auch nichtstaatliche Akteure unterschiedlichster Provenienz am Regieren teilhaben. Gleichwohl sind die an dieser Governance beteiligten Akteure, so wird zumeist nur stillschweigend, aber zurecht, unterstellt, einander binnenstrukturell ähnlich: Unabhängig davon, ob sie auf der globalen oder auf der nationalen Ebene agieren und ob sie dem privaten oder dem öffentlichen Sektor zugehören, folgt ihre innere Verfasstheit in aller Regel den Prinzipien moderner bürokratischer Organisation, wozu allem voran das Dokumentationsprinzip (Schriftlichkeit, Aktenführung), das Kompetenzprinzip (definierte Aufgabenbereiche), das Professionsprinzip (Fachschulung, Karriereprinzip) sowie das Mitgliedschaftsprinzip (Erfassung der Mitglieder, Ernennung von Amtsinhabern) zu zählen sind (vgl. Weber 2005a). Übereinstimmungen finden sich auch im Außenverhalten: Hochgradig spezialisiert und zumeist als Aggregat gesellschaftlicher Interessen fungierend, sind die Akteure bestrebt, ihre Interessen, Präferenzen und Ziele über ihre Mandats- und Amtsträger einheitlich zu kommunizieren, als handele es bei ihnen sich um eine mit eigenem Willen ausgestattete, natürliche Person (vgl. Luhmann 2000). Kurzum: Governance-Akteure sind typischerweise korporative Akteure, die wie moderne Organisationen funktionieren (vgl. Scharpf 2000: 110ff). Damit kommt Governance in der OECD-Welt einem über das Nationale erweiterten politischen Prozess nahe, in dem *like units* in nichthierarchischer Form auf Kompromisslösungen hinwirken.

Diese Prämissen sind in den durch Ungleichzeitigkeiten und längerfristige Pfadabhängigkeiten geprägten Regionen der Dritten Welt in aller Regel nicht erfüllt, da Politik dort nach anderen Prinzipien funktioniert (vgl. Chatterjee 2004). Anstatt spezialisierter Funktionsbereiche findet man eine undifferenzierte Einheit von Politik, Ökonomie und Kultur vor: Wo in der OECD-Welt Zweckorganisationen operieren, agieren in der Dritten Welt unscharf abgegrenzte, auf verwandtschaftlicher Basis operierende Personenverbände. Korporative Strukturen und bürokratische Organisationsformen, wie sie guter und grenzüberschreitender Governance zuträglich sind, stellen nicht einmal innerhalb der Staatsapparate den Regelfall dar. Auch sind Politiker dort keine abwählbaren Regierungstechniker, die sich gegenüber der Zivilgesellschaft responsiv zeigen, sondern Träger politischer und ökonomischer Herrschaftsgewalt, die sich sachlichen Lösungen aus Eigeninteresse verweigern. Deshalb ist damit zu rechnen, dass Governance in

den Regionen der Dritten Welt nicht in autonomen Entscheidungsarenen stattfindet, sondern in personalisierte soziale Logiken eingebettet bleibt, denen die Gewaltandrohung nicht selten eingeschrieben ist. Diese Untersuchung muss somit soziale Tatbestände in den Blick nehmen, die in Politikfeldanalysen nicht vorkommen und aus einer anderen Zeit zu stammen scheinen: informelle Regeln, nichtlegitime Formen der Gewaltanwendung und strukturelle Machtverhältnisse.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, bei der Konzeptualisierung von Governance eine historisch-soziologische Perspektive einzunehmen (vgl. Abrams 1982; Weber 1972), wie sie sich bei der Analyse historischer Staatenbildungsprozesse (vgl. Elias 1976), und des politischen Wandels in der Dritten Welt (vgl. Tilly 1985; Krohn-Hansen/Nustad 2005) bewährt hat. Mit einem entsprechenden begrifflichen Instrumentarium wird es möglich, neben den für die OECD-Welt typischen politischen Organisationen nichtstaatlicher (Unternehmen, Interessengruppe, Partei) wie staatlicher Provenienz (Regierung, Verwaltung, Gericht) auch jene Institutionen in den Blick zu bekommen, welche die Politik außerhalb der OECD-Welt bestimmen und in die Governance notgedrungen eingebettet ist: die erweiterte Familie, den Großhaushalt, die ethnische Gemeinschaft oder die Schutzgemeinschaft des Rackets. Darüber hinaus ermöglicht es die historisch-soziologische Perspektive, den Governance-Begriff zu verzeitlichen und die Dynamik von Governance abzubilden, die sich freilich von der in der westlichen Welt deutlich unterscheidet. Schließlich sind in nichtwestlichen Räumen der Weltgesellschaft die im Kontext der OECD-Forschung neu entdeckten nichthierarchischen Politikformen eine Banalität. Auch ist ein relativ geringer Anteil des Staates an gesellschaftlicher Problemlösung dort keine Novität. Die soziale und politische Dynamik drängt dort nicht zur Enthierarchisierung und Entstaatlichung des Regierens, sondern vielmehr zu einer stärkeren Verschränkung von Staat und Gesellschaft, also dem immer intensiveren Zusammenwirken von staatlichen, nichtstaatlichen und internationalen Akteuren. Governance als Prozess wird ebenso häufig zentralisiert wie dezentralisiert (vgl. Ferguson/Gupta 2002; Chatterjee 2004).

## 2.1 Macht, Herrschaft und Governance

Für die Operationalisierung von Governance außerhalb der OECD-Welt ist also die Einbettung von politischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen in die sozialen Verhältnisse von zentraler Bedeutung. Einbettung meint dabei zunächst ganz allgemein die Eingliederung in soziale *Machtverhältnisse*: also in die ungleich verteilten Chancen der Akteure, ihren Willen gegenüber anderen durchzusetzen. Da diese Chancen in nahezu allen arbeitsteiligen Gesellschaften nicht völlig kontingent, sondern recht weitgehend durch verfügbare Ressourcen und eingelebte Habitus festgelegt sind, besteht die Einbettung in *institutionalisierte* Machtverhältnisse, also in *Herrschaft*. Hierunter kann mit Max Weber die Chance verstanden werden, den eigenen Willen in letzter Konsequenz sogar als Befehl durchzusetzen. Dabei sollte Herrschaft primär danach unterschieden werden, ob sie als rechtmäßig anerkannt ist oder nicht. In die *nichtlegitime* Herrschaft (vgl. Breuer 2006) wird aus vorübergehendem Kalkül, aus der Not oder aufgrund unmittelbar wirkenden Zwanges eingewilligt – also ohne den Glauben an die Rechtmäßigkeit

der institutionalisierten Machtungleichheit. Dauerhafter und empirisch häufiger ist die *legitime* Herrschaft, die sich auf den Glauben an ihre Rechtmäßigkeit stützen kann: entweder weil sie als formal rechtmäßig zustande gekommen (*legale* Herrschaft), als seit Ewigkeiten geltend und heilig (*traditionale* Herrschaft) oder als durch außeralltägliche Fähigkeiten begründet (*charismatische* Herrschaft) gilt (vgl. Weber 2005b).

Die in den Übergangsgesellschaften dominanten politischen Beziehungsmuster, die sich am besten mit Begriffen wie Patronage, Informalität, Koalitionsbildung, Kooptation und Androhung von Gewalt fassen lassen (vgl. Bailey 1969), sind dabei Ausdruck von Herrschaftsverhältnissen, die *teils* aus Kalkül oder Not, *teils* aufgrund des traditional oder charismatisch vermittelten Glauben an ihre Rechtmäßigkeit eingegangen werden. Dies jedenfalls legen vergleichende Untersuchungen zur Politik in der Dritten Welt nahe (vgl. Migdal 1988). Auch *Governance*, verstanden als „institutionalisierte Modi der Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter für eine bestimmte soziale Gruppe abzielen“ (SFB 700 2007: 4), ist grundsätzlich in diese Beziehungsmuster eingebettet. Inwieweit die Institutionalisierung, die Governance als Handlungskoordination ausmacht, auf ungleichen Chancen beruht, und welche subjektiven Gründe (Kalkül, Not, Legalitätsglaube, Gewohnheit, Hingabe) dahinter stehen, ist natürlich eine empirische Frage. Doch dass institutionalisierte Macht als ein soziologisches Substrat jeder Form von Governance eingeschrieben ist – und sei es in der politisch-kulturell unterschiedlich ausgeprägten Fähigkeit sozialer Akteure, an Governance in relativ autonomen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen mit Aussicht auf Erfolg teilzunehmen<sup>2</sup> – ist plausibel. Damit verschiebt sich die Frage vom Ob der Einbettung von Governance in Herrschaftsverhältnisse zum Wie. Hier schließt die Unterscheidung zwischen konventioneller und moderner, zentralisierter Governance an.

- *Konventionelle Governance*, verstanden als Handlungskoordination zur Regeldurchsetzung und Ressourcenverteilung, umfasst alle möglichen Formen regelgeleiteten Machtstrebens und planmäßiger Versorgung von sozialen Kollektiven. Konventionell ist diese Governance in einem doppelte Sinne: Sie ist herkömmlich, weil sie im Prinzip jedwede Form von Politik und außerhäuslichem Wirtschaften erfasst; und sie ist dabei an die Konventionen gebunden, die unter ihren Teilnehmern jeweils lokal Geltung haben. Die Ansprüche (vermeintlich) zentraler Autoritäten sind demgegenüber nachrangig. Auch die in den folgenden Kapiteln unterschiedenen Prinzipien kolonialherrschaftlichen Regierens (*viceregal rule*, *divide and rule*, *indirect rule*), die Züge nichtlegitimer wie legitimer (traditionaler) Herrschaft aufweisen, sind deshalb zu den konventionellen Formen von Governance zu zählen.<sup>3</sup>

2 Im Vokabular der politischen Soziologie Pierre Bourdieus ließe sich dies als Konvertierung von symbolischem Kapital und Herrschaftskapital in kulturelles und organisationelles Kapital beschreiben: Die Macht der alten Herren wird zur Kompetenz der jungen *Professionals*. Dieser Vorgang lässt sich an den Biographien der Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen in der Dritten Welt gut nachweisen.

3 Konventionelle Governance erstreckt sich sowohl auf Politik als auch auf Wirtschaft: Regelsetzung und -durchsetzung gilt gemeinhin als Ziel der Politik, also des Strebens nach Macht; Ressourcenverteilung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, sofern hierunter „die Fürsorge für einen Begehrt nach

- *Moderne, zentralisierte Governance* bezeichnet demgegenüber eine auf bürokratisches Wissen gestützte Führung von Menschen durch eine zentrale Instanz zu gesamtgesellschaftlichen Zwecken (vgl. Lemke 2002). Mit ihr erschöpfen sich Politik und Wirtschaft nicht mehr darin, das Machtstreben politischer Führer zu kanalisieren und gegebene Haushalte zu versorgen, sondern es soll das politische Heil und der wirtschaftliche Wohlstand einer zumeist als Nation bezeichneten Bevölkerung gemehrt werden, die sich auf einem definierten Territorium befindet (vgl. Foucault 2004). Diese moderne Form des Regierens beschränkt sich also weder auf Herrschaft zum bloßen Machterhalt noch auf Handlungskoordination innerhalb oder zwischen prinzipiell überschaubaren Kollektiven, sondern sie institutionalisiert und hierarchisiert Machtverhältnisse innerhalb sozialer Großgruppen mit dem Ziel, auf das Verhalten der Subjekte unmittelbar einzuwirken. Deshalb bedarf solche Governance nicht nur eines entwickelten Staatsapparates (vgl. Raphael 2000), sondern auch korrespondierender (Gouverne-)Mentalitäten: Auf der einen Seite müssen Berufsmenschen stehen, die in der Lage sind, sich das notwendige Wissen über die Gesellschaft anzueignen, Befehle und Ratschläge zu erteilen und zu implementieren; auf der anderen Seite müssen Herrschaftsunterworfenen ein Mindestmaß an Folgebereitschaft an den Tag legen und bereit sein, von außerhäuslichen Personen „väterlichen“ Rat anzunehmen. Dass beides ungemein voraussetzungsreich ist, zeigt nicht zuletzt das Scheitern vieler gesamtgesellschaftlicher Entwicklungsstrategien (vgl. Scott 1998; Ziai 2006). Während konventionelle Governance häufig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruht, verlangt zentralisierte Governance eine von beiden Seiten geteilte politische Kultur. Ist diese vorhanden, gehören zu ihrem Repertoire auch Anreize und „weiche“ Steuerungsformen, die Subjekte zum Selbstregieren erziehen.<sup>4</sup>

## 2.2 Aktionsmacht, Gewaltkontrolle und Sicherheit

Was für Governance im Allgemeinen gilt, trifft auf *Sicherheit* im Besonderen zu: Die vertraute Redewendung von den „Sicherheitsproblemen“, von denen die Länder der Dritten Welt betroffen sind, täuscht darüber hinweg, dass sich die in den lokalen Binnenräumen vorherrschenden Auffassungen von körperlicher Unversehrtheit deutlich von dem unterscheiden, was in der Tradition des deutschen Polizeirechts „öffentliche Sicherheit“ heißt (vgl. Eckert 2005). Sicherheit ist nämlich wie zentralisierte Governance ein Produkt sozialer Evolution: Während Herrschaft das historisch-soziologische Substrat von Governance bildet, ist Sicherheit auf *Gewaltkontrolle* zurückzuführen. Diese richtet sich auf das Problem, dass jede menschliche Gemeinschaft verbindliche Regeln aufstellen und durchsetzen muss, welche die Ausübung physischer Gewalt

---

Nutzleistungen“ (Weber 1972: 31) verstanden wird. Governance liegt damit quer zur üblichen Trennung von politischer und ökonomischer Sphäre, die in Entwicklungsgesellschaften ohnehin nur begrenzte Geltung hat.

4 Auch weiche Steuerungsformen und Anreizstrukturen bleiben wohlgerne auf den Bürokratismus als das institutionelle Rückgrat des Staates angewiesen. Ohne das Sach- und Fachwissen des Apparats über die gesellschaftlichen Problemlagen ist weder Staat zu machen noch effektives Regieren möglich. Dies hat Implikationen für die Regionen der Dritten Welt, wo es häufig schon am Grundwissen über Territorium und Bevölkerung mangelt (vgl. Fukuyama 2004: 67ff).

begrenzen und regeln (vgl. Elias 1983). Gewaltkontrolle betrifft also die Frage, wie sich Kollektive vor der „Aktionsmacht“ (Popitz 1992) eines jeden, dem anderen körperlichen Schaden zuzufügen, schützen können. Verschiedenste Formen der Reglementierung sind denkbar, wobei die bewaffnete Selbsthilfe aller Gesellschaftsglieder nach innen und außen die Ausnahme und die Appropriation der Gewaltmittel durch einen (hierzu berufenen) Teil der Gruppe die Regel ist. Zu diesen „Gewaltspezialisten“ (Tilly 2003) zählen in modernen Gesellschaften nicht nur Soldaten und Polizisten, sondern auch private Sicherheitsdienstleister und Schutz feilbietende organisierte Kriminelle. In anderen Kontexten ist die Gewaltkontrolle häufig ein Statusprivileg, oder es werden ad hoc Gruppen von Gewaltspezialisten gebildet.

Die Gewährleistung von *Sicherheit*, also der Abwesenheit von oder dem Schutz vor physischer Gewaltanwendung in einem gegebenen Territorium, setzt nicht nur ein sachkundiges Gewaltspezialistentum voraus, sondern auch die Fähigkeit der zentralen Herrschaftsinstanz, Schutzregeln verbindlich festzulegen und gebietsbezogen durchzusetzen, um auf dieser Basis kriminelle Handlungen nach ihrer Wahrscheinlichkeit erfassen, verfolgen, bestrafen bzw. ihnen vorbeugen zu können (vgl. Wood/Dupont 2006). Die Auffassung von Sicherheit als intersubjektives, gesellschaftliches Problem, für das in Staatsdiensten stehende Gewaltspezialisten zuständig sind, ist das späte Ergebnis einer Entwicklung, die sich etwa in der Evolution der Strafverfolgung von den individuellen Körperstrafen bis zu den Technologien des Sicherheits- und Überwachungsapparates widerspiegelt (vgl. Foucault 1976, 2004). Als eine „gouvernementalisierte“ Form der Gewaltkontrolle beruht Sicherheit auf zentralisierter Governance: Die Herrschenden verfügen über das notwendige Wissen über Territorium und Bevölkerung, während die Beherrschten mit entgegenkommenden Habitus und mentalen Dispositionen ausgestattet sind.

Konventionelle und zentralisierte Governance bzw. Gewaltkontrolle und Sicherheit treten empirisch gleichzeitig auf, sind also nicht im Sinne einer historischen Abfolge zu verstehen. Gerade in Entwicklungsgesellschaften, in denen die physische wie mentale Präsenz des Staates nicht selten auf wenige gesellschaftliche Sektoren begrenzt bleibt, ist eine Gleichzeitigkeit von konventioneller und zentralisierter Governance bzw. von (lokaler) Gewaltkontrolle und (nationaler) Sicherheit zu erwarten. Wie die Falluntersuchung zeigen wird, zeigt gerade das Changieren zwischen den Formen an, wie sich soziale Widersprüche zu politischen Problemen verdichten.

### 3. Die Krise des Regierens

In den Massenmedien, in der politischen Öffentlichkeit, aber auch in Teilen der Sozialwissenschaft wird seit etwa fünfzehn Jahren das Bild des zerfallenden, fragilen oder prekären Staates in der Dritten Welt kultiviert (vgl. Kaplan 1994; Menzel 2001; Weiss/Schmierer 2007). Den realgeschichtlichen Hintergrund dieses Trugbildes bildet der kurzzeitige Anstieg innerstaatlicher Gewalt, der in einigen Regionen der Dritten Welt in den ersten Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu verzeichnen war, und der in einigen Fällen zum Zusammenbruch politischer Ordnungen geführt hat (vgl. Zartman 1995). Hinzu traten spektakuläre singuläre Ereignisse,

wie die gescheiterte Intervention der Vereinigten Staaten in Somalia sowie die terroristischen Anschläge in New York City und Washington DC am 11. September 2001, die den Eindruck verstärkten, viele südliche Zonen der Weltgesellschaft würden unregierbar (vgl. Helman/Ratner 1992). Die verspätete Entdeckung innergesellschaftlicher Gewaltkonflikte als „neue Kriege“ durch den politikwissenschaftlichen Mainstream tat ein Übriges, um auch in Fachkreisen den Eindruck zu erwecken, ein erheblicher Teil der Staaten außerhalb der OECD-Welt habe die Fähigkeit zur Selbstregierung verloren, so dass die internationale Gemeinschaft intervenieren müsse, um die Entstehung herrschaftsfreier Räume zu verhindern (vgl. Krasner 2002).<sup>5</sup>

Tatsächlich überzeichnet die Vorstellung einer „unordentlichen“ Dritten Welt, die ohne Hilfe von außen nichtstaatlichen Gewaltakteuren anheim fiele oder dem institutionellen Verfall ausgesetzt wäre, nicht nur die tatsächlichen Lage, sondern sie verdeckt zudem, was sich in den Regionen der Dritten Welt während der letzten drei Dekaden tatsächlich zugetragen hat: eine durch den fortschreitenden sozialen Wandel bewirkte Transformation politischer Herrschaft (vgl. Migdal et al. 1994). Mit der Krise von neopatrimonialen Regimen und Entwicklungsstaaten, als den beiden typischen Ausdrucksformen politischer Herrschaft in diesen Regionen, hat sich das Gesicht des peripheren Staates merklich verändert. Anzeichen hierfür sind die soziale und politische Mobilisierung ländlicher und urbaner Bevölkerungsschichten, der populistischer(e) Führungsstil der politischen Klassen sowie die Internationalisierung des Regierens durch die Einflussnahme internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.<sup>6</sup>

Von einigen bürgerkriegsbedingten Ausnahmen wie Somalia oder Afghanistan abgesehen, stellt diese Entwicklung jedoch nicht staatliche Herrschaft per se infrage, sondern bewirkt eine Transformation des Staates, die sich u.a. im Aufstieg intermediärer Machtgruppen und Korporationen niederschlägt (vgl. Hibou 1998; Schlichte/Wilke 2000). Der Niedergang neopatrimonialer Regime und der Aufstieg der Intermediäre folgen womöglich einem Muster, das bereits von Max Weber (2005c; 2005d) mit den Begriffen der Feudalisierung und der Verselbständigung der Stände beschrieben wurde. Auch scheint sich der politische Wandel räumlich unterschiedlich auszuprägen. Während die Alltagspraxis von Herrschaft in ländlichen Regionen, insbesondere die persönliche Herrschaftsgewalt der Großgrundbesitzer, der großen Familien oder der traditionellen Autoritäten, häufig nahezu unberührt bleibt, wird die alte Ordnung in urbanen und suburbanen Milieus durch neue Akteure in Frage gestellt. Dies betrifft die Gewährleistung von Sicherheit ebenso wie die Regulierung informeller Märkte für Güter und Dienstleistungen sowie die soziale Infrastruktur in den Innenstädten. Zugleich

5 Zur Widerlegung der Thesen von den „neuen Kriegen“ im Allgemeinen und von der Novität privatisierter und entgrenzter Gewalt im Besonderen, siehe Kalyvas (2001: 99-118), Fearon & Laitin (2003: 75-90) sowie Beyrau/Hochgeschwender/Langewiesche (2007).

6 Dieser Wandel schlägt sich unterschwellig in der akademischen Behandlung des *Neopatrimonialismus* nieder: Wurde dieser ursprünglich als Erklärung für die überraschende Stabilität hybrider politischer Herrschaftsformen herangezogen, so gilt er heute als Quelle unsicherer politischer Institutionalisierung. Siehe dazu Médard (2000: 55-76) und Erdmann/Engel (2007: 95-119). Dass sich auch der große *Entwicklungsstaat* als die stärkere Form politischer Institutionalisierung in der Dritten Welt (vgl. Woo-Cumings 1999) in einer Krise befindet, die insbesondere mit Blick auf eine um regionale Führungsmächte erweiterte Global Governance erhebliche Auswirkungen haben wird, hat nur wenig Beachtung gefunden.

tangiert der Aufstieg neuer sozialer Schichten und neuer politischer Spieler die Fähigkeit des Staatsapparates, die Machtgruppen auszubalancieren und auf soziale Spannungen zu reagieren. Nicht der Verfall des Staates ist also das Problem, sondern die krisenhaft wahrgenommenen Folgen, die sich aus seiner Transformation für das Regieren vor allem in den dynamischen Kernzonen der immer komplexeren Gesellschaften ergeben.

Was für die Regionen der Dritten Welt im Allgemeinen gilt, trifft auf Pakistan im Besonderen zu. Spätestens seit der Erstürmung der im Zentrum seiner Hauptstadt gelegenen „Roten Moschee“ durch die pakistanische Armee am 10. Juli 2007 gilt es vielen Beobachtern als ausgemacht, dass es sich bei der 180 Millionen Einwohner zählenden Nation um einen gescheiterten Staat handelt, dem aufgrund seines Status als Nuklearmacht überdies der Titel des gefährlichsten Landes der Welt zusteht.<sup>7</sup> Doch entgegen dem Anschein droht Pakistan bisher nicht der Zerfall, und es herrscht im Land auch keine Anarchie. Vielmehr ist eine Überlagerung von drei für Übergangsgesellschaften keineswegs außergewöhnlichen Problematiken zu beobachten:

- Grundlegend ist eine *strukturelle Krise* des politischen Systems, die das Land seit den siebziger Jahren im Griff hat: Pakistan wird nach kolonialherrschaftlichen Prinzipien regiert, die den sozialen Verhältnissen immer weniger angemessen sind. Dies äußert sich u. a. in den Verfassungskonflikten, der mangelhaften Institutionalisierung politischer Machtteilung und der Übermacht der militärischen gegenüber den zivilen Institutionen (vgl. Khan 2001; Siddiqi 2007).
- Das Land befindet sich spätestens seit dem 9. März 2007, als der damalige Präsident Musharraf mit der Suspendierung des Obersten Richters eine breite Protestbewegung lostrat, in einer seiner periodischen *Regimekrisen*, in der politische Fraktionen um die Vormacht im zivilen Teil des Staatsapparates ringen. Die Parlamentswahlen vom 18. Februar 2008 und die Wahl Asif Ali Zardaris, des Witwers der ermordeten Benazir Bhutto, zum neuen Präsidenten am 6. September 2008 haben hieran nichts geändert (vgl. Wagner/Wilke 2008a; 2008b).
- Pakistans innere Stabilität wird auch durch äußere Einflüsse auf die Probe gestellt. Seit mindestens zwei Jahrzehnten bildet Pakistan das Zentrum einer grenzüberschreitenden *Gewaltökonomie*, die von Afghanistan bis in den indischen Teil Kaschmirs reicht (vgl. Wilke 2006b). Seit 2002 ist eine abermalige Verschlechterung der Sicherheitslage in den Grenzregionen und den urbanen Zentren zu verzeichnen. Hierzu hat die Präsenz internationaler Truppen in Afghanistan und die faktische Aufsicht der US-Regierung über sicherheitsrelevante Kernbereiche der pakistanischen Innen- und Außenpolitik zumindest indirekt beigetragen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Exemplarisch hierfür ist die populäre Darstellung bei Ladurner (2008). Ein anderes Pakistanbild wird in der Fachliteratur gezeichnet: Hier stehen der sozialkulturelle Wandel und der säkulare Prozess der Demokratisierung im Mittelpunkt (vgl. Qadeer 2006; Shafiqat 2006).

<sup>8</sup> Der Druck des Westens hat außerdem zu einer Polarisierung zwischen liberalen (d.h. westlichen) und realistischen (d.h. nationalistischen) Positionen innerhalb der politischen Klasse Pakistans geführt, die mit dem außenpolitischen Grundkonsens langfristig die Demokratisierung des Landes gefährdet.

Doch auch die Überlagerung dieser drei Entwicklungen hat bisher staatliche Herrschaft per se oder die Funktionsweise zentraler politischer Institutionen – wie etwa der Armee, der Polizei oder der Steuerverwaltung – nicht infrage gestellt. Die viel beschworene Desintegration Pakistans wäre allenfalls als das nicht intendierte Resultat einer weiteren Eskalation des Afghanistankrieges durch die westlichen Alliierten denkbar, etwa durch der Ausweitung der Kampfhandlungen auf pakistanisches Gebiet. Im Zuge einer US-geführten Intervention, die bis in das pakistanische Herzland, den Punjab, reicht, könnte es dann sogar zum *worst case* einer Spaltung der pakistanischen Armee kommen. In diesem Falle wäre die Auflösung der Staatsgewalt *nota bene* die Folge einer Intervention, und nicht deren Auslöser (vgl. Lieven 2008).

### 3.1 Prinzipien des Regierens: *Viceregal State, Divide and Rule* und *Indirect Rule*

Dass ein Staatszerfallsszenario im Falle Pakistans auf absehbare Zeit nur konträr zu den Annahmen und Intentionen des liberalen Interventionismus realistisch ist, liegt in politischen Herrschaftsverhältnissen begründet, die sich substanziell von denen in „schwachen“ Staaten wie Afghanistan oder Somalia unterscheiden. Im Gegensatz zu diesen Ländern verfügt Pakistan als Nachfolgestaat des Britischen Raj über einen bürokratischen Apparat und eine professionelle Armee, deren *esprits de corps* sich als weitgehend immun gegenüber konfliktiven Tendenzen erwiesen haben: Mit dem Verweis auf das nationale Interesse und die Rolle der Armee als Hüterin der Nation ist es der Armeeführung stets gelungen, innerhalb der Offiziersränge eine weit reichende Einigkeit in zentralen innen- wie außenpolitischen Fragen zu erzielen und diese Generallinie dem zivilen Teil des Staatsapparates aufzuoktroieren.

Dass Pakistan nicht unmittelbar vor einem Bürgerkrieg steht, folgt also nicht nur aus der Komplexität der politischen und sozialen Verhältnisse der sechstgrößten Nation der Erde,<sup>9</sup> sondern auch aus den institutionellen Gegenkräften: Der Staatsapparat verfügt nicht nur über die personellen und technischen Ressourcen, sondern auch über das bürokratische Wissen, um die überwiegenden Teile des Territorium und der Bevölkerung zu regieren. Ob dieser militär-bürokratischen Tradition galt Pakistan bis Mitte der neunziger Jahre zurecht als ein gegenüber seinem sozialen Umfeld „überentwickelter Staat“ (Alavi 1979), der auf Kosten der ihn konstituierenden gesellschaftlichen Organisationen lebt (vgl. Jalal 1990). Diese Stärke des Staates gegenüber der Gesellschaft drückt sich in den drei Prinzipien aus, nach denen Pakistan regiert wird: *viceregal rule, divide and rule* und *indirect rule*.

<sup>9</sup> Konflikttheoretisch formuliert: Pakistan fehlt es bisher an einer *master cleavage* (vgl. Kalyvas 2003: 475-494), unter die sich die lokalen Konfliktlinien subsumieren lassen. Hierin unterscheidet es sich von Afghanistan oder Persien zum Ende der siebziger Jahre und steht in einer Nähe zu Indien, das gleichfalls unzählige innergesellschaftliche Konfliktlinien aufweist, die nur zu lokal begrenzten Konflikten eskalieren (vgl. Wilke 2006a: 233-240).

### 3.1.1 Viceregal Rule

*Viceregal rule* beschreibt eine kolonialherrschaftliche Spielart des modernen Anstaltsstaates, also legal-bürokratischer Herrschaft. Im Sinne zentralisierter Governance verfügt der Staatsapparat zumindest im Grundsatz über die Fähigkeit, Territorium und Bevölkerung durch ein fachgeschultes Beamtentum zu regieren. Allerdings ist die anstaltsstaatliche Disposition *de lege* und erst recht *in praxi* fremdherrschaftlich gebrochen: Nicht alle Teile des Territoriums werden direkt regiert, und nicht alle Teile der Bevölkerung werden gleich behandelt. Vor allem aber orientieren sich die Wirtschaftlichkeitserwägungen bei *viceregal rule* im Ursprung an den Bedürfnissen eines externen Akteurs: des Vereinigten Königreiches als dem „Mutterland“ der Kolonie; nach der Unabhängigkeit sind die partikularen Interessen des militärischen Establishments an dessen Stelle getreten.

*Viceregal rule* schließt an den Ausdruck *viceregal state* an, mit dem ein zentrales Merkmal der kolonialherrschaftlichen Regierens beschrieben wird (vgl. Sayeed 1968: 279ff): Der britische Vizekönig (Viceroy) konnte vermittelt über den Generalgouverneur in die Geschäfte der dem Parlament verantwortlichen Regierung eingreifen, bis hin zur Absetzung des Premierministers und zur Auflösung des Parlaments (Governor's Rule). Eine solche *Doppelherrschaft* von Gouverneur und Premierminister entspricht dem Interesse einer Kolonialmacht, nicht aber dem der nachkolonialen Eliten. Nach der Unabhängigkeit am 15. August 1947 wurde die Verfassung deshalb geändert. Im Ergebnis gingen die Nachfolgestaaten Indien und Pakistan jedoch in unterschiedlichen Weisen mit dem kolonialen Erbe um, die zwei unterschiedliche postkoloniale Entwicklungspfade begründeten. In Indien wurde der Gegensatz zwischen präsidentieller Notstandsdictatur und parlamentarischer Demokratie zugunsten einer modifizierten Westminsterverfassung aufgelöst, in der dem Premierminister Jawaharlal Nehru und seinen Nachfolgern die zentrale Machtposition zukam. In Pakistan hingegen entschied sich Mohammed Ali Jinnah, der Führer der Muslimliga, gegen das Amt des Premierministers und optierte für den Posten des Generalgouverneurs. Mit Ausnahme eines demokratischen Zwischenspiels von 1973 bis 1977 gebührte stets einem dem Parlament gegenüber nicht verantwortlichen Bürokraten der Vorrang vor dem gewählten Premierminister: zunächst dem Generalgouverneur, dann dem Präsidenten, und in den regelmäßig wiederkehrenden Regimekrisen dem Armeechef („Chief of the Army Staff“, COAS), der als eine Art Vizekönig auf Zeit regiert.<sup>10</sup> Seit den achtziger Jahren erfüllen zudem die Vereinigten Staaten, Großbritannien sowie Saudi-Arabien in Regimekrisen eine wichtige Funktion als Vermittler zwischen den politischen Lagern und Institutionen – und spielen somit gleichsam intermittierend die Rolle des *viceroys*. Der Einfluss dieser „Garantiemächte“ beruht nicht unwesentlich auf der Verwicklung Pakistans in den Afghanistankonflikt, in dem diese drei Länder ebenfalls über großen Einfluss verfügen. Im Ergebnis haben diese Interventionen die Machtposition der bürokratischen Kräfte verstärkt.

<sup>10</sup> Während des zweiten, halb-demokratischen Intermezzos von 1988 bis 1999 wurde Pakistan *de facto* durch eine aus Präsident, Premierminister und COAS bestehende Troika regiert, wobei die beiden nicht dem Parlament gegenüber verantwortlichen Amtsinhaber regelmäßig gegen den gewählten konspirierten. *De lege* ist die noch heute mit Änderungen gültige Verfassung von 1973 eine Westminsterverfassung mit starkem Premierminister, *de facto* ist Pakistan ein *viceregal state*.

Charakteristisch für die Alltagspraxis des viceregal state ist die Vorrangstellung eines elitären Kaders von seinerzeit etwas mehr als eintausend Beamten des *Indian Civil Service* (ICS) gegenüber den politischen Parteien und gesellschaftlichen Korporationen (vgl. Blunt 1937). In dessen Tradition bilden seit der Unabhängigkeit der *Indian Administrative Service* (IAS) und der *Civil Service of Pakistan* (CSP) bzw. seit den siebziger Jahren die *District Management Group* (DMG) die Spitze eines bürokratischen Apparates, der über umfangreiches Wissen zu Territorium, Bevölkerung und Wirtschaft verfügt. In Pakistan zählen diese Karrierebeamten nicht nur zu den am besten ausgebildeten Professionals, sie üben im politischen Alltag auch erheblichen Einfluss auf die Geschicke des Landes aus.<sup>11</sup> Die Vormachtstellung des Apparates zeigt sich auch in der lokalen Herrschaftspraxis. Entscheidend ist hier das Katasterwesen, das auf dem indischen Subkontinent im Grundsatz mit dem Permanent Land Settlement im Jahre 1793 eingeführt wurde. Der pakistanischen Staat weiß im Gegensatz etwa zum afghanischen (vgl. dazu Mielke/Schetter 2007) im Grundsatz um die Grenzen seiner Gemeinden, die Einwohnerzahlen und die Besitzverhältnisse. Dabei nimmt der zur DMG gehörende *Deputy Commissioner* (DC) die zentrale Position ein: Er vereinigt als Distriktbeamter und personifizierter Staat die Zuständigkeiten für allgemeine Verwaltung, Steuererhebung, Sozialleistungen, Katasterwesen und Katastrophenschutz (vgl. Callard 1957: 284ff); und er sorgt dafür, dass der Staatsapparat in Verhandlungssystemen einen strukturellen Vorteil gegenüber gesellschaftlichen Kräften besitzt und Lokalpolitiker, Gewerbetreibende oder Bürgerbewegungen auf sein Wohlwollen angewiesen sind.

### 3.1.2 *Divide and Rule*

*Divide and rule* beschreibt ein Prinzip autoritärer Machtteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die allesamt vom Staatsapparat abhängig sind. *Balance of power* ist hier nicht das Ergebnis verfassungsgemäßer Wahlen, sondern eines durch den Staatsapparat vermittelten Verhandlungsprozesses zwischen den stärksten gesellschaftlichen Machtgruppen, die als Korporationen organisiert sind. Wer den Zuschlag für ein Regierungsamt bekommen oder auf andere Weise seine Machtstellung erhalten will, muss neben der (erkauften) parlamentarischen Unterstützung über die notwendige Protektion durch die Armeeführung, den Geheimdienst und die Spitzenbeamten verfügen. *Divide and rule* ist damit gleichsam die alltagspraktische Ergänzung des viceregal state (vgl. Waseem 1994). Sie ähnelt dem vertrauten Muster neopatrimonialer Herrschaft. Der Staat agiert als Patron und weitet seinen Herrschaftsbereich mittels Ämterteilung und Kooptation aus. Dabei greift er mit den ihm zur Verfügung stehenden Machtmitteln in der Vertikalen in bestehende Machtverhältnisse ein und lässt eine staatsfreie politische Sphäre gar nicht erst entstehen. Wenn beklagt wird, dass es in Pakistan über einen Zeitraum von sechzig Jahren nicht gelungen ist, durch freie und allgemeine Wahlen oder durch andere Verfahren verlässlich und kalkulierbar den Regierungswechsel zu institutionalisieren (vgl. Diamond 2000; ICG 2005; Goodson 2008), so ist damit also nicht nur ein Versagen benannt,

<sup>11</sup> Generalgouverneur (1955-56) und Präsident (1956-57) Iskander Mirza brachte seinerzeit die dieser Praxis entsprechende Weltsicht auf den Punkt: „You cannot have the old British system of administration [and] at the same time allow politicians to meddle with the civil service“ (zit. n. Callard 1957: 285).

sondern zugleich ein pfadabhängiges Funktionieren des *divide and rule*.

Sorgt autoritäre Machtteilung in der Zeitdimension für ein Demokratiedefizit, so ist sie in der Raumdimension dafür verantwortlich, dass Pakistan zentralistisch und nicht föderalistisch regiert wird. Zwischen der Zentralregierung in Islamabad auf der einen und den vier Provinzen Punjab, Sindh, North-West Frontier Province (NWFP) und Belutschistan auf der anderen Seite besteht ein eklatantes Machtungleichgewicht: Nicht nur ist der überkommene fiskalische Zentralismus, der dem Föderalstaatsprinzip widerspricht, der Komplexität einer schnell wachsenden Nation nicht (mehr) angemessen, auch konserviert er das tradierte politische Inklusionsgefälle zwischen dem Punjab, in dem etwa die Hälfte der Bevölkerung lebt, und dem Rest des Landes.<sup>12</sup> Wer im Punjab die politische Mehrheit erringt, dem ist der Zugriff auf die zentrale Regierungsgewalt kaum noch zu nehmen. Umgekehrt hat gegen den Willen der politischen Mehrheit im Punjab noch keine Zentralregierung lange bestehen können. Maßgeblich ist hier die Verfügungsgewalt über die Polizei der Provinz Punjab, zu deren Einsatzgebiet auch die (Umgebung der) Hauptstadt Islamabad und die Garnisonsstadt Rawalpindi gehört.

*Divide and rule* ist aber nicht nur ein Prinzip der Machtteilung, es prägt die Beziehungen zwischen der Zentralregierung, dem Militär und den anderen gesellschaftlichen Gruppen, also die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft insgesamt. Die faktische Macht- und Rechtsposition des Einzelnen ist überwiegend von seinem sozialen Rang als Mitglied einer mächtigen Familie, einer (para-)staatlichen Korporation (Militär, Staatsbürokratie, staatliches Unternehmen) oder auch seinen internationalen Verbindungen und den daraus resultierenden Renten abhängig – nicht aber von seinem *status activus* oder *status passivus* als Bürger. Übertrendend ist hier die Bedeutung der Familie als „Korporation“, also Zweckverband (vgl. Bourdieu 1998: 126ff). Die Bedeutung der Familienverbände überragt die der politischen Parteien bei weitem. Wo Parteimitgliedschaft nicht unmittelbar eine Funktion der Familienzugehörigkeit ist, bestehen über Parteigrenzen hinweg dauerhafte(-re) Beziehungen der Familien. So gibt es in Pakistan (und Indien) Familien, deren Mitglieder seit mehr als drei Generationen Innen- und Außenpolitik betreiben – und damit auf eine deutlich längere politische Tradition zurückblicken können als der Staat.

### 3.1.3 *Indirect Rule*

Als *indirect rule* werden Aushandlungsprozesse unter prinzipiell Gleichen bezeichnet, an deren Ende sich Herrschaftsbeziehungen kraft Interessenkonstellation bilden. Patronage, Informalität, Koalitionsbildung, Kooptation sowie Androhung von Gewalt sind dann die konkreten Mechanismen, die „in der Horizontalen“ Macht institutionalisieren. Es handelt bei die-

---

<sup>12</sup> Pakistans Provinzen wurden ursprünglich überwiegend von gleichnamigen ethno-linguistischen Gruppen bewohnt: Punjab (Punjabis, Punjabi), Sindh (Sindhis, Sindhi), NWFP (Paschtunen, Paschtu) und Belutschistan (Belutschen, Belutschisch). Die urdu-sprachigen Nachkommen der aus Indien eingewanderten Muslime nennen sich Muhajirs und leben größtenteils im urbanen Sindh. In Belutschistan wird neben der iranischen Sprache Belutschisch noch das dravidische Brahui gesprochen. Ferner leben dort viele Paschtusprecher.

ser „nichtlegitimen“ Herrschaft um ein notorisch instabiles Arrangement, da die Zentralmacht nicht über die Mittel (oder den Willen) verfügt, strukturierend in die lokalen Machtverhältnisse einzugreifen. Stattdessen versucht sie sich dieser zu bedienen, indem sie als (prätendierter) Patron lokale Herrscher zu ihren (vermeintlichen) Klienten macht. Nichtlegitim (aber nicht: illegitim) ist diese Form von Governance deshalb, weil die Klienten sich selbst als Patrone sehen (können) und ihren nachrangigen Status nicht akzeptieren (müssen). Die lokalen Untertanen wiederum orientieren sich an diesen Intermediären, als wären es ihre Herren und sehen sich damit nicht als Teil des Staates.

*Indirect rule* tritt vor allem dort auf, wo die staatliche Gestaltungsmacht auf räumliche und sachliche Grenzen stößt. Regionen wie *Federally Administered Tribal Areas* (FATA) an der Grenze zu Afghanistan oder große Teile der Provinz Belutschistan werden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, die noch aus der Kolonialzeit datieren, nicht oder nur eingeschränkt effektiv beherrscht: Während die FATA einen verfassungsrechtlichen Sonderstatus als teilautonome Region besitzen,<sup>13</sup> reicht der Arm der Polizeiverwaltung in weiten Teilen Belutschistans faktisch nur bis zur Distriktebene. Die staatliche Durchdringung der Gesellschaft ist also durch intermediäre Instanzen vermittelt, die sich einer demokratischen und rechtlichen Kontrolle entziehen (vgl. Lyon 2002). Damit ist auch die Möglichkeit der Regierung oder der Gerichte, in relativer Autonomie die sozialen Verhältnisse zu gestalten, stark eingeschränkt.

### 3.2 Transformation des Staates als Herausforderung für das Regieren

Die „Stärke“ des pakistanischen Staates relativiert sich bei näherem Hinsehen. Der über der Gesellschaft thronende viceregal state, der anstaltsstaatliche Züge aufweist, ist in den Kernzonen auf das neopatrimoniale divide and rule angewiesen, und er muss sich in den Randgebieten sogar auf indirekte Herrschaft verlassen. Damit ist die Verschränkung von Staat und Gesellschaft durch demokratische Institutionen systematisch begrenzt, was sich negativ auf die Bewältigung sozialen Wandels auswirkt.

Dies zeigte sich deutlich an der Transformation des Staates, die in Pakistan durch die Zäsur eines Bürgerkrieges markiert ist, der zur Abspaltung des östlichen Landesteils, des heutigen Bangladesch, führte.<sup>14</sup> Der Konflikt zwischen westlichem und östlichem Landesteil brachte nicht nur das auf den drei Prinzipien basierende Governance-Regime unter Generalfeldmarschall Ayub Khan zum Einsturz, er forcierte darüber hinaus den politischen Wandel, der sich in der Inklusion neuer sozialer Gruppen, im Aufstieg politischer Führer, in der populistischen

<sup>13</sup> Die FATA sind ein Sonderfall. Dort ist die Staatsgewalt nur durch „political agents“ vertreten, die vermittelnd zwischen anerkannte lokale Führer (maliks) und die Zentralregierung treten. Die militärischen Auseinandersetzungen seit 2003 stellen dieses Arrangement jedoch infrage.

<sup>14</sup> In Ostpakistan lebte seinerzeit die Mehrheit der Bevölkerung, während Westpakistan das politische und ökonomische Zentrum bildete. Im Teilungskonflikt wirkte der alte postkoloniale Widerspruch: Die ostpakistanische *Awami League* gewann die Parlamentsmehrheit, sollte aber nach dem Willen der zivilen und militärischen Bürokratie nicht den Premierminister stellen (siehe dazu Jahan 1972).

Revolutionierung der politischen Sprache und in der Differenzierung des Parteiensystems manifestierte (vgl. Jalal 1995: 66f.). Doch anders als in Indien führte die hiermit einsetzende Transformation des Staates nicht zu einer dauerhaft stärkeren Verschränkung von Staat und Gesellschaft, die modernen Formen von Governance zuträglich wäre (vgl. Harriss-White 2003). Nach fünf Jahren demokratischen Populismus' unter Premierminister Zulfikar Ali Bhutto (vgl. Bhutto 1973a, 1973b) beendete der Staatsstreich des COAS General Zia-ul-Haq am 5. Juli 1977 die Phase der Demokratisierung. Viceregal state, divide and rule und indirect rule wurden wieder zu den zentralen Prinzipien des Regierens, wenn auch mit verminderter Durchschlagskraft. Politik ähnelt in Pakistan seither einem Elitenwettstreit, dessen zentrale Akteure strukturell die gleichen sind wie zur Kolonialzeit: Militär, Bürokratie und politische „Parteien“.<sup>15</sup> Selbst die neuerdings durch Medienvertreter und Nichtregierungsorganisationen im politischen Geschäft vertretene „Zivilgesellschaft“ (vgl. Khan/Joseph 2008) hat in den städtischen Gesellschaftsclubs ihre kolonialherrschaftlichen Vorbilder. Im Unterschied zu Indien (vgl. Fuller/Bénéti 2001) bleibt die Masse der Bevölkerung von der Politik ausgeschlossen. Bei anstehenden Regierungswechseln wird sie kurzfristig in populistischer Weise mobilisiert, ohne als beständige Massenbasis auf die Verbesserung ihres Loses hoffen zu können. Ihr kann es daher fast gleichgültig sein, ob gerade die zivile oder die militärische Seite des Staatsapparates den Ton angibt und welche Fraktionen innerhalb dieser Lager dominieren (vgl. Lieven 2008).

Entgegen dem äußeren Eindruck ist also der Kern der pakistanischen Herrschaftsordnung über drei Jahrzehnte relativ stabil geblieben, und es wird nach den alten Prinzipien regiert. Diese politischen Verhältnisse finden zumindest in den überkommenen Sozialstrukturen auf dem Lande, wo die Mehrheit der Bevölkerung lebt und damit auch die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten ihre Wurzeln hat, weiterhin eine breite Basis. Die Privilegien der Landlords, großen Familien und Korporationen hat bisher keine politische Bewegung effektiv in Frage gestellt. Solange diese Strukturen nicht aufgebrochen werden, gibt es wenig Anlass zu der Hoffnung (oder Befürchtung), eine Massenbewegung könnte sich auf legalem oder anderem Wege des Staatsapparates bemächtigen.

Doch ein politisches System, das seine Basis in ländlichen Strukturen hat und auf kolonialherrschaftlichen Mechanismen und Mentalitäten beruht, hat in einer sich rapide modernisierenden Gesellschaft natürlich seinen Preis. So bezahlt Pakistan seine Kernstabilität mit wiederkehrenden Regimekrisen, die sich zu Militärputschen und Gewaltkonflikten ausweiten können. Ohne klare politische Führung ist der Staatsapparat in diesen Situationen nicht mehr in der Lage, politische Entscheidungen zu treffen oder zu implementieren. Die Staatsstrieche (1958, 1969, 1977, 1999 und 2007) und sonstigen Interventionen (1990, 1993 und 1996) der Armee, wiewohl strukturell zu den Ursachen der Regierungsmalaise zu zählen (vgl. Aziz 2008: 38ff), zielen dann regelmäßig darauf ab, diesen institutionellen Verfall zu stoppen und den autoritären Machtverteilungsmechanismus des divide and rule wieder in Gang zu setzen – sie zielen

---

<sup>15</sup> Es handelt sich zumeist um Patronage-Parteien ohne innerparteiliche Demokratie, mit unsicherer Mitgliedschaft und mit unscharfen Rändern (vgl. Lafrance 2002: 236-248, sowie zur Typologie Weber 1972: 167ff).

nicht auf eine Umwälzung der sozialen und politischen Verhältnisse.<sup>16</sup> Selbst die innerstaatlichen Kriege betreffen mit der inneren Autonomie bzw. dem Geltungsvorrang lokalen Rechts prinzipiell Sachverhalte, die im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung zwischen lokalen Eliten und dem nationalen Establishment verhandelbar sind. Es handelt sich um gewaltsame Verteilungskonflikte unter Privilegierten, die nicht den Kern der sozialen Verhältnisse berühren.<sup>17</sup>

Seit den neunziger Jahren ist jedoch erkennbar, dass die postkolonialen Machtteilungsmechanismen in den dynamischen Zonen und an den Rändern der Gesellschaft nicht mehr funktionieren. Regierungsversagen zeigt sich drastisch in der teils nur faktischen, teils gesetzlichen Privatisierung der öffentlichen Aufgaben (vor allem Bildung und Gesundheit), die sich auch in den schlechten Governance-Indikatoren, etwa des Weltentwicklungsberichts, niederschlägt. Die Unterfunktion des Regierungsapparates gibt einem Sozialrebellentum Auftrieb, bei dem sich politische und kriminelle Motive mischen. Zu unterscheiden sind dabei die örtlich als *dacoits* bezeichneten Räuberbanden, die in ländlichen Regionen durch Straßenraub, Entführungen und Schmuggel temporär die lokale Gewaltordnung unterminieren (vgl. Garg 1965), von den großstädtischen *rackets*, die Neuankömmlingen und anderen Ausgeschlossenen gegen Gehorsam und Vergütung Schutz, Zugang zu Wohnraum und Eintritt in den informellen Arbeitsmarkt bieten (vgl. Gayer 2003). Beide Gewaltformen zeigen, dass der polizeilichen Autorität im Alltag enge Grenzen gesteckt sind. Allerdings ist es paramilitärischen Kräften und regulären Armeeeinheiten bisher stets gelungen, verlorenes Terrain zurückzuerobieren, so dass von Staatszerfall noch keine Rede sein kann. Unterdessen erscheint aber mehr und mehr fraglich, ob der Krisenlösungsmechanismus des Militärputsches, der zuletzt im Jahr 1999 erfolgreich angewendet wurde, den komplexen sozialen Verhältnissen noch adäquat ist. Die rapide Urbanisierung stellt mit den Grenzen zwischen urbanen und ländlichen Welten (vgl. Qadeer 2006: 78ff) auch einen postkolonialen Herrschaftsmodus in Frage, der auf der repressiven Inklusion der ungebildeten ländlichen Schichten und der permissiven Exklusion der urbanen Mittelschichten beruht. Dass eine Gesellschaft, deren soziale Welten nunmehr durch Warenwirtschaft und Massenmedien geprägt werden, sich im politischen Alltag durch einen autoritären viceregal state, der nach den „britischen Prinzipien“ des *divide and rule* und der *indirect rule* operiert, nicht mehr effektiv regieren lässt, ist evident. General Musharraf's letztlich gescheiterter zweiter Putsch vom 3. November 2007 deutet nun sogar darauf hin, dass der gesellschaftliche Wandel „unterhalb“ formaler politischer Institutionalisierung die Gesellschaft gegen den Staatsstreich als Krisenlösungsmechanismus immunisiert hat.

<sup>16</sup> Wie nicht anders zu erwarten nutzte die Armee die Gelegenheit des direkten Regierens dazu, ihre korporativen Standesinteressen zu befördern. Da jede Militärherrschaft im Apparat erwiesenermaßen ihre Spuren hinterlässt (vgl. Cloughley 2008: 111ff), erscheint es mir jedoch abwegig, den Schritt zum Staatsstreich allein oder primär mit dem politischen oder ökonomischen Interesse der Streitkräfte zu erklären.

<sup>17</sup> Den Konfliktgegenstand bildeten bisher der politische Status Ostpakistans (1971), Belutschistans (1973-77) und des Sindh (1986-1995). Hinzu kommen der zweite Bürgerkrieg in Belutschistan (seit 2005) und die militärischen Auseinandersetzungen in der NWFP. Vgl. dazu auch die Daten der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) unter [www.akuf.de](http://www.akuf.de).

Was aus liberaler normativer Perspektive erfreulich ist, stellt sich in analytischer Hinsicht als (Governance-)Problem dar. Wenn der viceregal state mit divide and rule in den urbanen Zentren und in den Randzonen an seine Grenzen stößt, liegt begrenztes Regierungsversagen vor. Wenn aber der dem politischen System eigene Krisenlösungsmechanismus nicht mehr funktioniert, drohen Regimekrisen zur sprichwörtlichen Dauerkrise zu werden. Andere Formen der politischen Herrschaft und des Regierens zu finden, wird damit zumindest langfristig zu einer Überlebensfrage des Staates.

#### 4. Politische Herrschaft und Gewaltkontrolle in Belutschistan

Der Aufstieg populistischer Führer, die Inklusion neuer sozialer Schichten und die Einflussnahme internationaler und transnationaler Organisationen hat nicht nur das Gesicht des Staates in der Dritten Welt verändert, sondern insgesamt eine Transformation staatlicher Herrschaft bewirkt, aus der insbesondere in dynamischen Zonen, die von der Globalisierung und dem sozialen Wandel besonders betroffen sind, Probleme für das Regieren erwachsen. In Pakistan zeigt sich dies am Verschleiß des kolonialen Erbes des *viceregal state*, an den immer engeren Grenzen des *divide and rule* und zuletzt sogar am Scheitern der Militärdiktatur als Krisenlösungsmechanismus. Am Fall der Provinz Belutschistan soll dieser generelle Befund nun spezifiziert und auf die Frage der Gewährleistung von Sicherheit zugespitzt werden.

Belutschistan ist der Musterfall einer nach dem Prinzip der *indirect rule* beherrschten Region, die sich aber nach dem Willen des Zentralstaates zu einer dynamischen Kernzone entwickeln soll, zumal sie sich in einem Kräftefeld internationaler geo-strategischer und geo-ökonomischer Interessen befindet. Mit 347.190 km<sup>2</sup> ist Belutschistan die flächengrößte, mit nur zehn Millionen Einwohnern aber zugleich die am dünnsten besiedelte Provinz Pakistans. Landschaftlich geprägt ist sie durch Wüstenbecken im Westen, Gebirgsfächer im Zentrum und Tieflandbuchten im Osten und Südosten. Die naturräumlichen Bedingungen menschlicher Zivilisation sind in dieser abgelegenen Region, die im Westen an den Iran und Afghanistan grenzt, deutlich ungünstiger als in den aufwändig bewässerten Ebenen des Punjab oder des Sindh. Dies hat sich über Jahrhunderte in Sozialstrukturen, Lebensweise und politischer Kultur niedergeschlagen.<sup>18</sup>

Traditionell wird Belutschistan von drei ethno-linguistischen Gruppen besiedelt, bei denen tribale Organisationsformen vorherrschend sind: den *Belutschen*, den *Brahui* und *Paschtunen*. Die belutschischen Stämme<sup>19</sup> der Rakhshani, Rind und Rais siedeln vor allem im Südwesten,

---

<sup>18</sup> Die historische Landschaft Belutschistan umfasst einen transnationalen Raum, der auch Gebiete im Iran (Provinz Sistan Belutschistan) und Afghanistan (Teile der Provinzen Helmand, Kandahar, Farah und Nimroz) umfasst. Im Folgenden wird allein die Entwicklung im pakistanischen Teil thematisiert.

<sup>19</sup> Der Stammesbegriff hat in Südasien keine pejorative Bedeutung, sondern ist ein soziales Klassifikationsmerkmal (vgl. Visaria/Visaria 2004: 61-87). Im politischen Diskurs wird er sogar performativ gebraucht. So berief sich Präsident Zardari bei einem Treffen mit Stammesführern aus der FATA unlängst auf seinen Status als „tribesman“ (BBC Monitoring 2009c).

während die Marri und Bugti im Osten der Provinz beheimatet sind. Die Brahui-Gruppen, zu deren wichtigsten Vertretern die Mengal und Raisani zu zählen sind, dominieren im zentralen Belutschistan. Obwohl sie unterschiedliche Mutterdialekte sprechen und verschiedener Herkunft sind, werden Belutschen und Brahui inzwischen als eine der Provinz ihren Namen gebende Volksgruppe betrachtet. Ihr Anteil an der Provinzbevölkerung ist jedoch inzwischen auf etwa vierzig Prozent gesunken. Die Mehrheit der Belutschen (und Brahui) soll inzwischen außerhalb Belutschistans leben, vor allem in Karatschi und den westlichen Distrikten des Sindh (vgl. Singh 2005: 105). Ein Drittel der Bevölkerung Belutschistans sind Paschtunen, die vor allem nördlich von Quetta, an der Grenze zu „ihrer“ Mehrheitsprovinz, der NWFP, ansässig sind (vgl. Scholz 1974: 32ff).<sup>20</sup> In der Provinzhauptstadt Quetta, mit etwa 800.000 Einwohnern die einzige Großstadt, und in Städten wie Turbat, Gwadar, Sibi oder Chaman sind die Belutschen seit Jahrzehnten in der Minderheit, es dominieren Paschtunen und Punjabis (vgl. ICG 2006: 6ff). Nur in diesen urbanen Räumen sowie der *Makran* genannten Landschaft an der Südküste Belutschistans, die über Jahrhunderte unter dem Einfluss fremder Mächte stand und bis 1958 zum Oman gehörte (vgl. Fabietti 1992), herrschen nichttribale Organisationsformen vor. Der überwiegende Teil der Provinz hingegen steht bis heute unter der Herrschaft belutschischer Stämme, die teils erst begonnen haben, ihre nomadische Lebensweise aufzugeben.

#### 4.1 Das Sardari-System: *Rawaj & Royalties*

Zur Zeit der britischen Kolonialherrschaft galt Belutschistan als schwer zu beherrschende Grenzregion; lediglich die mehrheitlich paschtunischen Teile wurden zum Ende des 19. Jahrhundert als *British Balochistan* in das Britische Raj eingegliedert, während die mehrheitlich belutschischen Gebiete im Sinne der *indirect rule* als Fürstenstaaten semiautonom blieben. Die Folge: Als Pakistan im August 1947 die Unabhängigkeit erlangte, konnte das im Zentrum der heutigen Provinz gelegene *Khanat von Kalat* nur mit militärischer Gewalt dazu gebracht werden, dem neu gegründeten Staat beizutreten. 1952 wurde es mit anderen Fürstenstaaten zur *Balochistan States Union* zusammengeführt, und nach zwischenzeitlicher Auflösung aller Provinzen bekam Belutschistan dann 1970 seine heutige Form. Obwohl für Belutschistan seither die gleiche Verfassung gilt wie für andere Provinzen, unterscheidet sich seine politische Wirklichkeit grundsätzlich. Äußeres Anzeichen der belutschischen Besonderheit ist das spärliche Vorkommen staatlicher Institutionen wie Polizeistationen, Schulen oder Gerichte. Die geringere Durchstaatlichung des sozialen Raumes findet ihre Entsprechung aber auch in den Governance-Formen, welche die Beziehungen zum Zentralstaat und die innerbelutschischen Verhältnisse bestimmen. Das Verhältnis der lokalen Bevölkerung zur Zentralgewalt ist maßgeblich über die *Sardars*, die belutschischen Stammesführer, geregelt, die zugleich als unmittelbare lokale Herrscher und Intermediäre fungieren. Während ihre Herrschaftsgewalt auf der Geltung des *rawaj* („Überlieferung“) genannten Rechtssystems beruht, werden wichtige Stammesführer

<sup>20</sup>Paschtunen (bzw. Pakhtunen), die in Afghanistan mit etwa 15 Millionen die relative Mehrheit bilden, werden in Pakistan Pathanen genannt und stellen mit knapp 30 Millionen Einwohner nur eine Minderheit. Ihre Sprache ist das iranische Paschtu. Belutschisch ist ebenfalls eine iranische Sprache, während das Brahui zu den dravidischen Idiomen zählt, die sonst in Südindien zu finden sind.

für ihre Intermediärfunktion über Lizenzgebühren (*royalties*) für Bodenschätze (Erdöl, Erdgas) entlohnt.

Um diese eigentümliche Form von Governance richtig einschätzen zu können, muss wieder die gesamtpakistanische Ebene herangezogen werden. Vereinfacht gesprochen: Während der Zentralstaat in den Kernregionen der Provinzen Punjab und Sindh, deren Sozialstrukturen durch ein islamisch modifiziertes Kastensystem geprägt sind, mit dem *divide and rule* an verwandtschaftlichen Bindungen (*biradari*) der „großen Familien“ anknüpft, werden die tribal strukturierten Gesellschaften der Paschtunen und Belutschen vermittels der Stammesführer im Sinne der *indirect rule* regiert. Dabei kommt den Schattierungen, die hinsichtlich der sozialen Organisation innerhalb des Spektrums der Stammesgesellschaften bestehen, ihrerseits Struktur bildender Charakter zu (vgl. Titus 1998). So ist die soziale Vormachtstellung der belutschischen *Sardars* stärker und umfassender als diejenige der paschtunischen *Khans*: Während bei den (männlichen) Paschtunen zumindest *idealiter* der Landbesitz die Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Stammesgemeinschaft bildet und die Führerschaft der *Khans* oder *Maliks* an politisches oder ökonomisches Fortune gebunden ist, verfügen die *Sardars* über vererbte, grundherrenähnliche Rechte gegenüber ihren Hintersassen. Pointiert formuliert: der paschtunische Sozialkodex prämiert individuellen (wirtschaftlichen) Erfolg, wohingegen der belutschische Herrscher seine ganze (politisch-militärische) Kraft dem Erhalt und der Mehrung der spezifischen sozialen Ehre widmen muss, die ihm qua Geburt zusteht. Den Unterschieden in den sozialen Habitus entsprechend gelten Paschtunen heute als geschäftstüchtig und erfolgreich, die Belutschen hingegen als prestigebedacht, aber chronisch benachteiligt (vgl. Orywal 2002: 222ff).

Auch wenn diese (sub-)nationalen Charaktere heute als sozial konstruiert gelten und die soziale Realität teils überzeichnen, bleiben sie in doppelter Weise wirkmächtig: zum einen als das Klischee, das den Belutschen in den Augen anderer Volksgruppen in Pakistan anhängt, zum anderen aber als der spezifische soziale Habitus, der zumindest das Handeln der Oberschicht anleitet. Die Fortdauer (post-)kolonialer Habitus verdankt sich nicht zuletzt einem entgegenkommenden institutionellen Umfeld: Die britische Kolonialmacht hatte die *Sardars* gleichsam zu Intermediären des Staates erhoben, und die Regierung des unabhängigen Pakistan hat diese Regelung beibehalten (vgl. Orywal 2002: 271). So reicht(e) die unmittelbare staatliche Herrschaftsgewalt in Belutschistan nur bis zur Distriktebene – darunter üb(t)en *Sardars* mit Unterstützung der staatlicher Exekutive und Judikative im Sinne der *indirect rule* grundherrliche Gewalt aus.

Auf der nationalen Ebene fungieren die *Sardars* faktisch als Vertreter der Provinzbevölkerung. Die für die Teilnahme am politischen Betrieb erforderliche ökonomische Abkömmlichkeit wird in doppelter Weise garantiert durch die Aufrechterhaltung der Renten tragenden grundherrenähnlichen Rechte (ökonomische Ausbeutung ihrer Hintersassen) und durch die staatlicherseits garantierten *royalties*, die sie für die auf ihrem „Hoheitsgebiet“ befindlichen Bodenschätze, etwa das Erdgas in der Sui-Region, erhalten. Der Abbau der Erdgasvorkommen ist auch für den Zentralstaat ein einträgliches Geschäft, das seit den sechziger Jahren über die staatlichen

*Northern* und *Southern Sui Gas Companies* abgewickelt wird (vgl. Burki 2009).

Die regelmäßigen militärischen Auseinandersetzungen um die Höhe dieser Renten zeigen die Labilität dieses Arrangements – und verweisen auf die Handlungszwänge, die sich aus dem *rawaj* ergeben. Dieses spricht den Sardars vermittelt über eine Ratsversammlung (*jirga*), in der sie den Vorsitz führen, exekutive, legislative und judikative Gewalt zu. Diese Machtfülle, die vom pakistanischen Staat über Jahrzehnte stillschweigend anerkannt wurde, wird vielerorts genutzt, um private Gefängnisse zu unterhalten, im Strafprozess mittels des „Beweismittels“ der Feuerprobe die Urteilsfindung zu unterlaufen, ohne Prozess missliebige Stammesangehörige zu töten sowie den Bau von Schulen und anderen Transmissionsriemen sozialen Wandels zu verhindern (vgl. Orywal 2002: 228ff). Dass solches Handeln vor Ort teils als rechtmäßig betrachtet wurde und wird, liegt in den Ehrvorstellungen begründet, die als Moralkodex nicht nur für die Oberschichten Gültigkeit besitzen. Das *rawaj* wird durch eine Ehre-Schande-Konzeption (*lay-o-mayar*) gestützt, die jedem erwachsenen Mann aufträgt, durch Wohlverhalten, Mut und Tapferkeit sein qua Geburt gegebenes Ehrenmaß zu mehren. Jede Ehrverletzung, zu der auch der Rückzug aus der Stammesgemeinschaft gehört, gilt als schändlich und muss mit Ausübung von Blutrache oder ggf. durch den Empfang von Blutgeld geheilt werden. Wenn ein Sardar seine Privilegien gewaltsam gegenüber seinen Hintersassen verteidigt, so schützt er also nur seine Ehre, zu der in seinem besonderen Falle eben auch die unmittelbare persönliche Herrschaftsgewalt zählt.

Soziale Ehre wird damit zu einem paradoxen Mittel der Durchsetzung staatlicher Herrschaft: Um Ehrverlust zu vermeiden, können dem Sardar auch jene Mittel recht sein, die mit der offiziellen Rechtsordnung unvereinbar sind – und der Staat lässt diesen Rechtsbruch zu, weil dieser seine (indirekte) Herrschaftsgewalt erhält. Governance als *indirect rule* beruht also auf der Grundregel, dass den lokalen Normen im Grundsatz der Vorrang vor der geschriebenen Verfassung gebührt. Dies gilt insbesondere für das gesellschaftliche Wissen, wie aus der Bedeutung des Klatsches ersichtlich wird, der im *rawaj* als Übertragungsform intersubjektiv relevanter Neuigkeiten eine wichtige Funktion einnimmt (vgl. Orywal 2002: 339ff).

#### **4.2 Der Einfluss der Zentralmacht: *Cantonments* & *Levies***

Was für die politische Herrschaft im Allgemeinen gilt, trifft auf die Gewaltkontrolle im Besonderen zu. Anstatt die Grenzregion zu Afghanistan und Persien mit Militär- und Polizeikräften zu durchdringen wie in den Kerngebieten Britisch-Indiens, etablierte die Kolonialmacht hier einen besonderen Mechanismus der *indirect rule*. Mit der militärischen Übermacht ihrer Armee und der auf Grenzregionen spezialisierten paramilitärischen *Frontier Corps* im Rücken, schaltete sie sich als dritte Partei in militärische Auseinandersetzungen lokaler Herrscher ein, veränderte die Machtbalance im Sinne ihrer Verbündeten und wurde selbst zur dominanten Macht, der vertraglich das Recht auf Einmischung zustand. Hierzu bediente sie sich *levies* genannter Polizei- und Verwaltungseinheiten, die von britischen Offizieren geführt wurden, aber unterhalb der Distriktebene der Kontrolle tribaler Führer unterstanden (vgl. Scholz 1974: 107ff).

Levies dienten nicht nur der Gewaltkontrolle, sondern auch der Nachrichtenübermittlung und Spionage sowie der Durchsetzung von Ergebnissen der Streitschlichtung (vgl. Titus/Swidler 2000: 49).

Im unabhängigen Pakistan ist diese Regelung über Jahrzehnte im Grundsatz beibehalten worden. Der Zentralstaat ist, von seinen Verwaltungsgebäuden in den Städten abgesehen, am deutlichsten mit Garnisonen (*cantonments*) in Quetta und Sibi präsent, die als selbstversorgende Städte eine Brückenkopffunktion erfüllen. Im Alltag hält sich die Armee zurück. Es sind die etwa 30.000 Soldaten des Frontier Corps, die in britischer Tradition zur (vorbeugenden) Aufstandsbekämpfung eingesetzt werden. Die Levies hingegen unterstehen zwar nominell staatlicher Führung, setzen sich aber in der Regel aus lokalen Kräften zusammen (vgl. Scholz 2002). Dies gilt erst recht für die Privatarmeen unter dem Oberkommando der Sardars, welche die „Hauptlast“ an der Aufrechterhaltung der Gewaltordnung tragen. Dabei ist die von diesen Ad-hoc-Milizen ausgeübte Gewalt nicht immer auf den Erhalt der Ordnung ausgerichtet, sondern dient auch dem Privatinteresse einzelner Sardars, das dem Stabilitätsinteresse zuwiderlaufen kann: Es ist also nicht der Staat oder ein anderweitig legitimierter, spezialisierter Stab von Spezialisten, der die Gewaltkontrolle ausübt, sondern jeder männliche Belutsche eines gewissen sozialen Ranges ist gleichsam auf Abruf hierzu willens und in der Lage. Schon die Häufigkeit und die Intensität der militärischen Auseinandersetzungen zwischen den belutschischen Stämmen legen es nahe, nahezu alle männlichen Belutschen als Gewaltspezialisten zu begreifen (vgl. Darlinski 2008: 60).

Die Normen des rawaj stützen diesen kriegerischen Habitus: Sie verlangen nicht nur die Abwendung von Schande, sondern erklären auch den Schutz der anvertrauten Frauen, des alternden Vaters, der dem Gast- oder Asylrecht unterstehenden Personen sowie des Besitzes zur unbedingten Pflicht des erwachsenen Mannes, die dieser notfalls persönlich und unmittelbar mit physischer Gewalt erfüllen muss. Das öffentliche Tragen und Zurschaustellen von Waffen gehört in dieser Tradition zum männlichen Selbstverständnis und zur standesgemäßen Kleidung. Je höher die soziale Stellung, desto stärker nicht nur der moralische Zwang zur Anwendung von Gewalt, sondern auch die Chance, mit der eigenen Ehre den eigenen Reichtum auf räuberische Weise zu mehren (vgl. Orywal 2002: 345ff). Dass belutschischen Gewaltordnungen historisch eine geringe Dauerhaftigkeit und Reichweite beschieden ist, überrascht vor diesem Hintergrund nicht. Wenn die größten belutschischen Stämme der Marri und Bugti im 19. Jahrhundert durchschnittlich alle zwei Jahre eine bewaffnete Auseinandersetzung untereinander oder gegen Dritte geführt haben, dann ist evident, dass die eigentliche Herausforderung für die Zentralmacht darin bestand und besteht, die kriegerischen Fähigkeiten der Stämme in die richtigen Bahnen zu lenken, um die Bereitstellung von Sicherheit zumindest mittelbar gewährleisten zu können (vgl. Orywal 2002: 330ff).

## 5. Sozialer Wandel und Gewaltkonflikte: Belutschistan im Übergang

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, wie diese konventionelle Form von Governance im Zuge der Transformation des pakistanischen Staates infrage gestellt worden ist. Dabei wird zunächst auf die den politischen Wandel bewirkende soziale und politische Mobilisierung eingegangen, bevor in den beiden folgenden Abschnitten deren Wirkungen analysiert werden.

### 5.1 Politische Mobilisierung: Sardarismus oder Sozialismus?

Die für Pakistan empirisch gut belegte These von der Transformation des Staates (vgl. Jalal 1995; Qadeer 2006; Shafqat 2006) fußt auf der modernisierungstheoretischen Annahme, dass fortschreitende Arbeitsteilung und technischer Fortschritt zu sozialem Wandel führen, der sich auch politisch niederschlagen muss. Gelingt es dem politischen System jedoch nicht, den sozialen Wandel institutionell zu kanalisieren, so organisieren sich die frisch mobilisierten Bevölkerungsschichten in sozialen Bewegungen, die in verschiedenen Formen sozialen Protests ihre Inklusion in das politische System einfordern. Populistische Führer sowie trans- und internationale Akteure, als die anderen beiden Haupterscheinungsformen der Transformation des Staates, lagern sich an diese Basisbewegungen an. Der Ausgang des politischen Konflikts, den diese Bewegungen provozieren, ist zwar prinzipiell offen, doch spielen die Offenheit der politischen Kultur und die Adaptionsfähigkeit des politischen Systems im Sinne der Pfadabhängigkeit eine wichtige Rolle (vgl. Nettl 1967).

Im Falle Belutschistans hat die Transformation des Staates die politischen Institutionen entschieden überfordert und in den siebziger Jahren zum lokalen Zusammenbruch von konventionellen Governance-Strukturen geführt, während sich das politische System im übrigen Land vorübergehend konsolidierte. Um die Belastungsproben, denen sich die sozialen Institutionen in Belutschistan seit den sechziger Jahren ausgesetzt sahen, richtig einschätzen zu können, lohnt es wiederum, die gesamtpakistanische Ebene zu bemühen. Schon das Bevölkerungswachstum gibt einen Eindruck von der starken Beanspruchung der politischen Institutionen: In seinen alten Grenzen (mit Bangladesch) zählte Pakistan laut Zensus aus dem Jahr 1951 bei seiner Unabhängigkeit etwa 70 Millionen Einwohner, davon rund 30 Millionen auf seinem heutigen Gebiet. Schon in den ersten Monaten stieg die Bevölkerungszahl außerordentlich stark an, als sieben Millionen Flüchtlinge aus dem östlichen Punjab und anderen Gebieten Indiens („Muhajirs“) ins Land kamen: Allein die Bevölkerungszahl Karatschis verdoppelte sich auf eine Million. Für das Jahr 2008 rechnen Schätzungen der Vereinten Nationen von etwa 340 Millionen Einwohnern für das alte Pakistan (mit Bangladesch) und mit knapp 180 Millionen für das heutige Pakistan (davon etwa 15 Millionen in Karatschi) – dies entspricht einer Versechsfachung in sechzig Jahren. In Belutschistan hat sich die Bevölkerungszahl im gleichen Zeitraum sogar um den Faktor 8,5 erhöht, wobei die gering urbanisierte Provinz zunächst vom Zustrom der Flüchtlinge verschont blieb. Umso stärker traf sie die Binnenmigration der Muhajirs, Punjabis und Paschtunen seit den frühen sechziger Jahren: Da Belutschen weniger als zehn Prozent der Gesamtbevölkerung Westpakistans ausmachen, musste diese erhebliche soziale und politische

Folgen haben (vgl. Orywal 2002: 317ff).

In einer sozialen Welt, in der Wohnungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmärkte primär über zugeschriebene Merkmale und Markierungen organisiert sind, hatte der Einwohnerzuwachs ethno-linguistisch eingefärbte Auseinandersetzungen um knappe Ressourcen zur Folge. Der Protest gegen die Immigration von Punjabis, Muhajirs und Paschtunen in die wenigen urbanen Zentren Belutschistans wurde unter der Flagge eines sozialrevolutionären, anti-imperialistischen (Sub-)Nationalismus vorgetragen.<sup>21</sup> Sozialreformerische und kulturnationalistische Argumentationsmuster überlagerten sich – die Sorge um die demokratische Selbstbestimmung mischte sich mit dem Ressentiment gegen die Fremden. Konkret richteten sich die Beschwerden gegen die industrielle und infrastrukturelle Unterentwicklung der Provinz, die Unterrepräsentation der Belutschen bei Spitzenbeamten und Militärs und die Ausbeutung der provinzeigenen natürlichen Ressourcen durch die Zentralregierung, aber auch gegen die Einmischung des Zentrums in provinzeigene politische Angelegenheiten sowie den Versuch, die Nationalsprache Urdu auch in den Schulen Belutschistans als Unterrichtssprache einzuführen (was die Arbeitsmarktchancen der belutschischen Absolventen mutmaßlich erhöht hätte). Die Widersprüchlichkeit der subnationalistischen Agitation, in der sich auch eine heterogene soziale Basis widerspiegelt, zeigte sich auch an der Zurückweisung der in autoritärem Stil durchgeführten Entwicklungsprogramme der sechziger Jahre, die zu einigen Fortschritten der infrastrukturellen Entwicklung, auch und gerade im Bildungswesen, geführt haben (vgl. Orywal 2002: 282ff).

Das Bündnis zwischen den linksgerichteten Nationalisten und den Sardars hatte auch politisch-organisatorische Folgen, mit Auswirkungen auf das ganze Land: Nach der gewaltsamen Eingliederung des Khanats von Kalat bildete sich in der Provinz die nationalistische Partei *Ustaman Gal*, die 1957 dann mit den linksnationalistischen Kleinparteien anderer Provinzen zur *National Awami Party* (NAP) fusionierte. Die NAP agitierte im ganzen Land gegen die Vorherrschaft der Bürokratien und Militärs, und bekämpfte damit zumindest nicht nur den *viceregal state*, sondern auch das Prinzip des *indirect rule*. Darüber hinaus trat die NAP ungeachtet der Tatsache, dass nicht nur fast alle Sardars, sondern auch die Eliten der anderen Provinzen zu ihren Mitgliedern und Unterstützern zählten, für umfassende soziale Reformen (vgl. Titus/Swidler 2000: 49ff). Zumindest verbal kündigte sie damit das bestehende Regelwerk von konventioneller Governance auf.

## 5.2 Unterbrechung der Gewaltkontrolle: Bürgerkrieg (1973-1977)

Worten folgten Taten: Aus der sozialen Bewegung wurde eine Partei, und aus dieser entstand eine bewaffnete Gruppe. Die staatliche Seite war an diesem doppelten Umschlag allerdings nicht unbeteiligt. Schon die gewaltsame Eingliederung des Khanats von Kalat (1948-1952) hatte

---

<sup>21</sup> Belutschistan ist alles andere als ein Einzelfall. Unter ähnlichen Voraussetzungen eskalierten in Nordostindien Protestbewegungen gegen den Zuzug von fremdsprachigen Migranten zu Bürgerkriegen (vgl. nur Shekhawat 2007: 80ff).

zu einem bewaffneten Konflikt zwischen dem „Baluch National Liberation Committee“ und der pakistanischen Armee geführt und das (post-)koloniale Gewaltkontrollregime vorübergehend suspendiert. Sechs Jahre später nutzte dann Generalfeldmarschall Ayub Khan seinen Putsch dazu, den renitenten ehemaligen Khan von Kalat verhaften zu lassen, was zur Annäherung der belutschischen Nationalisten aller politischen Lager beitrug. Zahlreiche Mitglieder der nationalistischen Opposition wurde in Geheimprozessen zum Tode verurteilt und hingerichtet (vgl. Titus/Swidler 2000: 52).

In der Folge stellten die belutschischen Gewaltspezialisten ihre Kunstfertigkeit mehr denn je in den Dienst der Sardars, und diese setzten ihre Machtapparate gegen den pakistanischen Staat und seine Organe ein. Aus Ad-hoc-Milizen wurden unter dem Namen *parari* dauerhafte Guerillaverbände aus mehreren hundert Kämpfern, die mit Unterstützung der Regierungen Afghanistans, der Sowjetunion und Indiens auf über zwanzig Guerillastützpunkten gedrillt wurden (vgl. Bansal 2006a). Die Zentralregierung wiederum erhöhte die Präsenz von Armee- und Nachrichtendienstkräften und verwandelte das urbane Belutschistan in einen Polizeistaat. Nicht nur die ländlichen Weiten, auch die urbanen Zentren wurden so zu Orten des Widerstands gegen die pakistanische Staatsgewalt. Quetta ist heute ein Brennpunkt sowohl belutschischer als auch paschtunischer Opposition, und neben Karatschi die am stärksten militarisierte Großstadt Pakistans. Allerdings rekrutierten sich die Milizen weiterhin primär aus Stammesangehörigen, namentlich aus den Renten tragenden Gebieten der Marris und Bugtis (vgl. Darlinski 2008: 66). Die militärischen Auseinandersetzungen können deshalb auch als Teil eines Aushandlungsprozesses zwischen Zentrum und Peripherie interpretiert werden. Die Gewaltordnung des *viceregal state* war in Belutschistan zwar unterminiert, doch das Tauschmittel der *royalties* wurde ebenso wenig infrage gestellt wie die Ordnung des *rawaj* und die *indirect rule*.

Erst mit der Gründung der NAP-nahen *Balochistan Students Organisation* (BSO) im Jahr 1967 fanden die belutschischen Nationalisten den Anschluss an die in Südasien gängigen Formen zunächst studentischer, dann politischer und schließlich bewaffneter Bewegungen (vgl. Ali 1993). Die BSO stellte nicht nur die Verbindungen zu den pakistanischen Exil-Intellektuellen der „London Group“ her, die in Belutschistan eine Art Testfall proletarischer Revolution erblickten (vgl. Harrison 1981: 73ff), sondern diente in den siebziger Jahren zudem als Rekrutierungspool des bewaffneten Kampfes. Wie in anderen (südasiatischen) Fällen stand vor der kriegerischen Eskalation des Konflikts (1973-77) der gescheiterte Versuch politischer Akkomodation: Nach dem Sturz Ayub Khans wurden die Provinzgrenzen neu zugeschnitten und Parlamentswahlen durchgeführt. Belutschistan bekam seine erste demokratisch legitimierte Regierung, an der neben der NAP unter Chefminister Sardar Ataulah Mengal auch die islamistische *Jami'at-ul-Ulema-i Islam* (JUI) beteiligt war, die bei Paschtunen starken Anklang fand. Schon bald ging die Provinzregierung auf Konfrontationskurs zum Zentrum, indem sie als Gegenpol zum punjabisch dominierten Bundesbeamtentum ihren eigenen Verwaltungskader aufbauten (vgl. Darlinski 2008: 77). Zu diesem handfesten Machtkonflikt kamen (auch innerhalb der Koalition) umstrittene Verfassungsfragen hinzu: die Provinzgrenzen im Norden, die fiskalische Autonomie und der Anteil an den Erträgen aus der Ausbeutung der Bodenschätze der Provinz. Da es in der

NAP Bestrebungen gab, sich die Programmatik der ostbengalischen Awami League zu eigen zu machen, die im Unabhängigkeitskrieg gerade ihren eigenen Staat Bangladesch gegründet hatte, brachte das Zentrum schließlich die paschtunische dominierte JUI gegen die NAP in Stellung. Nach nur zehn Monaten setzte Zulfikar Ali Bhutto, der erste demokratisch legitimierte Premierminister des Landes, die Provinzregierung im Februar 1973 ab, ließ die NAP-Führer verhaften und die Partei verbieten (vgl. Titus/Swidler 2000: 59).

Mit der Verhaftung des Chefministers und Sardars hatte der Staat die Grundregeln der konventionellen Governance aufgekündigt. Aus der Binnensicht der Belutschen wurde sie als Angriff auf das *rawaj* aufgefasst, und als ein Angriff auf ihre Ehre, gegen den gewaltsamer Widerstand geboten war. Dass mit Nawab Akbar Khan Bugti ein anderer führender Sardar von Bhutto dazu überredet werden konnte, den Gouverneursposten zu übernehmen, verstärkte diese Perzeption. Unter dem international anschlussfähigeren Namen *Balochistan Peoples Liberation Front* (BPLF), die sich nunmehr nicht nur aus lokal rekrutierten Kampfverbänden der Marris und Mengals, sondern auch aus BSO-Kadern rekrutierte, gingen die militanten Belutschen vom afghanischen Exil aus zum Angriff über (vgl. Orywal 2002: 324f). Auf dem Höhepunkt des Krieges sollen sich im Jahr 1975 bis zu 20.000 Aufständische und 80.000 Soldaten gegenübergestellt haben (vgl. Titus/Swidler 2000: 61).

### 5.3 Politischer status quo ante, transnationale Dynamik

Am 5. Juli 1977 wurde Zulfikar Ali Bhutto, der erste demokratisch legitimierte Premierminister des Landes, durch den COAS General Zia-ul-Haq gestürzt. Pakistans drittem Militärdiktator war es vorbehalten, den Bürgerkrieg rasch zu beenden und die konventionelle Governance-Struktur neu zu errichten: Nachdem der BLPF schon 1975 die entscheidende militärische Niederlage beigebracht worden war, konnte der Großteil der pakistanischen Truppen aus der Provinz abgezogen und die inhaftierten belutschischen Führer, soweit sie nicht ins Exil nach Kabul, Moskau oder London geflohen waren, sukzessive aus der Haft entlassen werden. Die von Zulfikar Ali Bhutto kurzzeitig erwogene Abschaffung des Sardarismus war vom Tisch, und nach dem Abzug der Armee beherrschten wieder die Truppen des Frontier Corps sowie die Levies das Feld. Bis auf einige wenige urbane Distrikte („A-Distrikte“), in denen reguläre Polizeikräfte stationiert waren, übten die nur ansatzweise staatlich regulierten Milizen die alltägliche Gewaltkontrolle aus. Trotz tausender Todesopfer galt wieder der *status quo ante*, mit einer Ausnahme: Erhalten blieb der Provinz, zumal in den urbanen sowie den von extraktiven Industrien genutzten Räumen, die Omnipräsenz der Nachrichtendienste Inter-Services Intelligence (ISI) und Military Intelligence (MI).

Offenbar hatte der Zusammenbruch der Gewaltordnung die grundlegende Governance-Struktur nur vorübergehend infrage gestellt. Das gemeinsame Interesse an der Aufrechterhaltung der überkommenen Herrschaftsstruktur überwog auf beiden Seiten. Dies legt auch die belutschische Reaktion auf die Ankündigung des Premierministers Bhutto vom 9. April 1976, das Sardari-System abzuschaffen, nahe: Sie wurde als eine Kampfansage aufgefasst, die den

Widerstandswillen verstärkte (vgl. Orywal 2002: 359ff). *Indirect rule* beherrschte offenbar weiterhin die Köpfe auch der Beherrschten. Ebenso wie sich die Sprösslinge der großen Familien in der erwähnten London Group ohne Gefahr für ihren eigenen Status als Privilegierte auf der Spielwiese der Weltrevolution tummeln konnten, hatten die mit den Sardars verbündeten Nationalisten die Möglichkeit, ihren Idealen anzuhängen, ohne Gefahr zu laufen, deren Realisierung erleben zu müssen. Was in diesem Konflikt tatsächlich auf der Strecke blieb, war die Anpassung der öffentlichen Aufgaben an die sozialen Veränderungen. Privatarmeen und -gefängnisse der Sardars blieben ebenso bestehen wie öffentliche Schulen Mangelware.

Die Staatsgewalt reagierte auf die Regierungsinsuffizienz mit der Indienstnahme des religiösen Sektors für ihre Zwecke, und profitierte hierbei von der Transnationalisierung der Politik im Kontext des Afghanistankrieges. Die Expansion des Staates im Gewand einer islamischen Zivilgesellschaft sollte nach dem Willen Zia-ul-Haqs nicht nur Zucht und Ordnung zurückbringen, sondern auch die Verankerung des Staates in der Gesellschaft festigen. Dabei machte sich der Staat (zunächst) die Islamisten zu Nutze, und nicht umgekehrt (vgl. Nasr 2001). In Belutschistan waren und sind die Folgen besonders kompliziert: Der Staat kam im islamischen Gewand, aber mit paschtunischen Ornamenten. Im Schutze der mit dem Afghanistankrieg verbundenen demographischen Verschiebungen wurde der nördliche Teil der Provinz Belutschistan mit einem dichten Netz von deobandischen Religionsschulen überzogen, die nicht nur die Wahlerfolge der JUI garantieren, sondern auch den gefährlich transnational ausgefranzten Nationalismus der Belutschen zurechtstutzen sollten (vgl. ICG 2006: 6). Paschtunische Flüchtlingslager und Religionsschulen bildeten in Quetta eigene soziale Welten aus, die durch Binnenmigration bestehende Spannungen verstärken (vgl. Ahmed 1990). Paschtunen und Belutschen entwickelten neben den bestehenden Governance-Strukturen ihre eigenen moralischen Ökonomien (vgl. dazu Wilke 2006b).

## **6. Das Wissen des Staates und die Entwicklung der Gesellschaft: Zentralisierte Formen des Regierens in Belutschistan**

In den achtziger und neunziger Jahren beschränkte sich der *viceregal state* darauf, Belutschistan mittels des Sardarismus nach den Prinzipien der *indirect rule* zu beherrschen. Doch angesichts knapper werdender Ressourcen aufgrund des „natürlichen“ Bevölkerungsdrucks in einem Land mit durchschnittlich sechs Geburten pro Frau und den mittelbaren Auswirkungen des Afghanistankrieges verschärfte sich der Kampf um die Renten, die über die Sardar-Netzwerke verteilt wurden. Auch gerieten die Privilegien der Sardars selbst ins Visier einer kritischen lokalen Öffentlichkeit, die sich, wie im gesamten Land, in den urbanen Zentren Belutschistans bildete. Anwälte, Ärzte und Lehrer waren nicht länger bereit, die rückständigen Verhältnisse hinzunehmen. Wie unter (post-)kolonialen und fremdherrschaftlichen Bedingungen verbreitet, richtete sich ihr Protest jedoch primär nicht gegen die lokalen, sondern gegen die fremden Herrscher.

Nicht zuletzt um diesem sich anbahnenden Protest die Spitze zu nehmen und ihrem Kampf um Renteneinkommen einen öffentlichen Anstrich zu geben, gründeten die politischen Eliten zu Beginn der neunziger Jahre neue politische Parteien: die *Balochistan National Party* (BNP) unter Sardar Ataullah Mengal, die *Jamboori Watan Party* (JWP) unter Nawab Akbar Khan Bugti und die *National Party* (NP) unter Abdul Hayee Baloch (vgl. Akhtar 2007). Bei allen Unterschieden im Detail – die JWP ist eine reine Sardar-Partei, die NP eher bürgerlich, die BNP steht dazwischen – dienen diese Parteien primär den Interessen der Sardars. Sie haben zwar ihren Anteil an der behutsamen Demokratisierung der politischen Kultur während des semidemokratischen Interregnums (1988-99), doch sie zielen nicht auf die Transformation der politischen und sozialen Verhältnisse.

Der entscheidende Impuls zur Modifikation des Governance-Regimes ging erstaunlicherweise weder von den nationalistischen Parteien noch von der zwar kritischen, aber zahlenmäßig recht schwachen Öffentlichkeit aus, sondern vom militärisch dominierten Staatsapparat: Wenige Monate nach dem Militärputsch am 12. Oktober 1999 kündigte die mit zahlreichen Technokraten und Vertretern der (punjabischen) Zivilgesellschaft besetzte Regierung unter General Pervez Musharraf den alten Herrschaftskompromiss auf und ersetzte die Politik der *indirect rule* durch neuere Formen wissenschaftlicher, planvoller und strategischer Governance. Bezeichnend ist, dass dieser Strategiewechsel nicht zur Verbesserung, sondern zur Verschlechterung der ökonomischen und politischen Situation in Belutschistan geführt hat: „Today’s crisis in Baluchistan was provoked, ironically, by the central government’s attempt to develop this backward area by undertaking a series of large projects” (Grare 2006: 5). Als Erklärungsmomente werden im Folgenden drei Aspekte unterschieden: Transnationalisierung der Politik, Ökonomisierung durch Politik und Versicherheitlichung als Politik.

### 6.1 Transnationalisierung der Politik

Die Transnationalisierung erfasste zunächst wirtschaftliche Prozesse und kulturelle Identitäten, vor allem im Kontext der Westasienorientierung Pakistans in den siebziger Jahren (vgl. Addleton 1992). Im Falle Belutschistans war hier früh eine nationalistische Akzentuierung zu beobachten, die sich gegen die punjabisch dominierte nationale Entwicklungsstrategie richtete. Seither umfasst Belutschistan in der *mental map* der Nationalisten alle belutschischen Siedlungsgebiete in Pakistan, Iran und Afghanistan (vgl. Orywal 2002: 369). Und nicht nur dies: Es bestehen transnationale Verbindungen zu linksgerichteten Nationalisten in Kabul, Moskau und London, die einem staatssozialistischen, stalin’schen Konzept des Nation-Building folgend einen eigenen Staat Belutschistan anstreben. Weitere materielle und ideelle Unterstützer finden belutschische Nationalisten bei der wohlhabenden belutschischen Diaspora in den Golfstaaten, in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien (vgl. ICG 2006: 26).

In den achtziger und neunziger Jahren wurde die Transnationalisierung dann für verschiedenste Akteure mehr denn je zu einer politischen Option. Vor allem der Afghanistankonflikt und die Iranische Revolution rückten die „naturegegebene“ strategische Lage der Küste

Belutschistans ins Bewusstsein politischer Planer (vgl. Harrison 1981). In der politischen Praxis ist Belutschistan aus Sicht des pakistanischen Staates seither ein wichtiger Rückzugsraum für transnationale Netzwerke des Afghanistan-Krieges, wobei die gezielte Ansiedlung von (religiösen) Paschtunen mittels des JUI-Netzwerks des religiös-politischen Unternehmers Maulana Fazl-ur-Rehman wiederum auf die Machtverhältnisse in Belutschistan zurückwirkt, indem sie die ethnische Balance zuungunsten der (säkularen) Belutschen verschiebt (vgl. Grare 2006: 11). Nicht nur deshalb ist die an den Iran, Afghanistan, Pakistan und das Arabische Meer grenzende Provinz heute von großer strategischer Bedeutung für die militärische Elite Pakistans, die Nachbarn China und Indien sowie für die in Afghanistan intervenierenden Alliierten.<sup>22</sup>

Belutschistan ist also nicht nur Objekt der Transnationalisierung, sondern diese wird von der pakistanischen Regierung aktiv gefördert. Insbesondere die ökonomische und politische Potenz Chinas hat die Phantasie der pakistanischen Strategen seit Mitte der neunziger Jahre angeregt (vgl. Chandran 2006). Ob als Transitraum, als militärstrategisches Hinterland mit Blick auf Indien oder als Standort chinesischer Investitionen: Dieses ökonomische und politische Potential hat Belutschistan in den Augen der pakistanischen Eliten ein völlig neues gesamt-pakistanisches Gewicht gegeben, was nicht ohne Auswirkung auf die Regeln der Governance geblieben ist.

## 6.2 Inwertsetzung durch Politik

Nur wenige Monate nach der Machtübernahme Musharrafs wurde mit der Intensivierung der Ressourcenextraktion (vor allem Erdgas), der Fortentwicklung der Transitwege (Überlandstraßen, Eisenbahnlinien) und der Einrichtung eines Tiefseehafens (Gwadar) eine Entwicklungsstrategie auf den Weg gebracht, die Belutschistan auch jenseits der extraktiven Industrien für gesamt-pakistanischen Zwecke nutzbar machen soll. Die dünn besiedelte Provinz soll zu einem wirtschafts- und energiepolitischen Drehkreuz für das gesamte Land werden. Träger dieser Politik ist in erster Linie das militärische Establishment, das sich in der ersten Phase von Musharrafs Militärdiktatur ausdrücklich nicht die Rückversicherung der lokalen Stakeholder eingeholt hat. Die angestrebte Inwertsetzung kommt also einer stillschweigenden Aufkündigung der *indirect rule* gleich.

Den strategischen Angelpunkt bildet der Tiefseehafen *Gwadar* an der Makranküste. In den Augen pakistanischer Planer könnte er dem Allwetterverbündeten China den Zugang zum persischen Golf und zum indischen Ozean ermöglichen. Jedoch sind die Interessen beider Partner, die in nuklearstrategischen Fragen so schnell zueinander finden, in diesem Politikfeld höchst unterschiedlich. Der Impuls zur Zusammenarbeit geht ganz von der pakistanischen Seite aus.

<sup>22</sup> So wurden bei den Streitkräften der Vereinigten Staaten im Kontext des „Broader Middle East“ Überlegungen für ein unabhängigen Staat Belutschistan angestellt (vgl. Peters 2006). Auch wenn dies wahrscheinlich nicht mehr als Gedankenspiele sind, mit denen sich der transatlantische Diskurs an die multipolare Weltordnung gewöhnt, verfehlen sie nicht den Eindruck auf das pakistanische Establishment.

Dabei können drei Komponenten unterschieden werden:

1. Die Ausbeutung der *Energieressourcen* Belutschistans, vor allem von Kohle und Erdgas, möglicherweise auch Erdöl. Der Anteil von Erdgas an der landesweiten Energieerzeugung hat sich im Zeitraum 2000-2005 von 43 auf knapp 75 Prozent erhöht und liegt bei den Primärenergieträgern insgesamt bei über 50 Prozent. Belutschistans Reserven haben hieran einen Anteil von über einem Drittel, wovon wiederum der Großteil auf das Erdgasfeld in Sui, im Gebiet des Bugti-Stammes, entfällt. Da die Gasreserven Belutschistans schon in wenigen Jahren keine Erhöhung des Abbaus mehr zulassen werden, setzen pakistanische Planer verstärkt auf die Ausbeutung der Kohlevorkommen, wofür dringend die chinesische Kooperation gesucht wird (vgl. Ahmed 2009; Vucetic/Adamantiades 2009). Daneben wird die Nutzung von Wasserenergie intensiviert, z. B. durch den Mirani-Staudamm in der Nähe von *Turbat* an der Makranküste. Wie auch in anderen Provinzen, richtet die Zentralregierung in Belutschistan Sonderwirtschaftszonen (*Export Processing Zones*) ein, die steuerlich begünstigt werden.
2. Die Nutzung Belutschistans als *Transitraum* für Pipelines, die Erdgas aus dem arabischen Raum, dem Iran oder Zentralasien nach Pakistan bringen sollen. Die Erdgaspipelines sollen in erster Linie der pakistanischen Energieversorgung dienen, da die zur Neige gehenden pakistanischen Reserven die landeseigene Nachfrage schon sehr bald nicht mehr werden decken können (vgl. Burki 2009: 32). Darüber hinaus könnte Belutschistan als Brücke zu den erdgasreichen Regionen West- und Zentralasiens und zum indischen Markt bzw. zum Weltmarkt fungieren. Nachdem Indien sich aus der Planung der Strecke Iran-Pakistan-Indien (IPI) zurückgezogen hat, haben sich Pakistan und Iran am 27. Mai 2009 auf einen Vertrag mit einem Volumen von 7,5 Mrd. US-Dollar über eine 2.700 Kilometer lange Pipeline von Iran nach Pakistan (IP) geeinigt, die bis zum Jahr 2014 in Betrieb gehen soll (vgl. Escobar 2009). Sollte Indien dauerhaft als dritter Partner ausfallen, wäre der Einstieg von China oder sogar Russland möglich, um das Erdgas über den Tiefseehafen Gwadar auf den Weltmarkt zu bringen. Die ebenfalls schon lange geplante Verbindung Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-Indien (TAPI), an der auch die Vereinigten Staaten beteiligt sind, erscheint angesichts der Konfliktlage in Afghanistan auf absehbare Zeit als unrealistisch (vgl. Wirsing 2008: 10ff).
3. Darüber hinaus könnte der Tiefseehafen in Gwadar als *Transportkorridor* nach Zentralasien und in das westliche China genutzt werden (vgl. Wirsing 2008: 15ff). Pakistan preist sich als „Trade and Energy Corridor“ Chinas an (vgl. Rahman 2007a). Dreh- und Angelpunkt dieses Konzeptes ist der auch militärisch nutzbare Hafen in Gwadar. Die erste Bauphase, die im März 2005 abgeschlossen wurde, ist durch chinesische Kredite in Höhe von knapp 200 Millionen US-Dollar kofinanziert worden. Nach der Einweihung des Geländes im März 2007 wurde die weitere Entwicklung und Operation jedoch nicht an eine chinesische Firma, sondern (für vierzig Jahre!) an die *Port of Singapore Authority* übergeben. Flankiert wird das Konzept durch Pläne zur Aufwertung des bereits in den sechziger Jahren mit chinesischer Hilfe gebauten Karakorum-Highways (KKH) zu einer breiten Allwetterstraße, durch Pläne zum Bau von *Eisenbahnstrecken* entlang des KKH und nach Gwadar sowie durch eine pakistanisch-chinesische *Energiezusammenarbeit*, die eine gemeinsame Ausbeutung von

Erdöl- und Gasvorkommen, den Bau von Raffinerien und Lagern für den Transit (3.000-km-Pipeline über den Karakorum), die Ausbeutung von Kohlevorkommen und die gemeinsame Entwicklung erneuerbare Energien umfassen soll.

Trotz Gwadar und der chinesischen Beteiligung an einer Kupfer- und Goldmine sowie an einem Wasserkraftwerk im belutschischen Hub fallen die chinesischen Antworten auf die pakistanischen Offerten insgesamt zurückhaltend aus (Rahman 2007b). Insbesondere der Realisierung der *militärstrategischen* Bedeutung Pakistans für China steht das faktische chinesische Appeasement gegenüber den USA und auch Indien entgegen. Umgekehrt ist auch die pakistanische Führung angesichts der massiven militärischen Unterstützungsleistungen seitens der US-Regierung nicht gewillt, die Vereinigten Staaten zu provozieren. Gegen die Realisierung der *energiestrategischen* Bedeutung Pakistans als Transitraum sprechen die enormen Kosten und die zunehmend unüberschaubare Sicherheitslage in Pakistan. Allein die *handelsstrategische* Bedeutung Pakistans als Transitraum für China ist schon heute evident, wie das Engagement in beim Ausbau des KKH und in Gwadar zeigt.

Trotzdem ist die Inwertsetzung Belutschistans für die bis dato auf die Konservierung der Verhältnisse ausgerichtete Politik des pakistanischen Establishments als ein Quantensprung zu grenzüberschreitender und zentralisierter Governance zu werten. Die Beteiligung und unmittelbare Präsenz einer dritten Seite, die erforderliche Infrastruktur und nicht zuletzt die sicherheitspolitische Überlagerung stellen die auf Interessenausgleich zwischen Zentralstaat und Intermediären ausgerichtete *indirect rule* infrage. Vor allem aber erfordert die über Ressourcenextraktion hinausgehende geo-ökonomische und geo-politische Inwertsetzung der Provinz eine staatliche Durchdringung des Provinzterritoriums und eine unmittelbar staatliche Erfassung und Kontrolle der ansässigen Bevölkerung.

### 6.3 Versicherheitlichung als Politik

Die Versicherheitlichung der Provinzpolitik komplementiert die Inwertsetzung. Sie zielt auf die Auflösung der alten Mechanismen lokaler Gewaltkontrolle durch ein modernes Sicherheitsdispositiv, das die Bevölkerung überwacht, diszipliniert und langfristig zum Selbstregieren befähigt. An die Stelle der *indirect rule* und lokaler Gewaltkontrolle durch die Levies soll das *policing* durch staatlich-regierungsamtliche Kräfte treten, um die unerwünschten sozialen Nebenwirkungen der Inwertsetzung eindämmen zu können, ohne vom Wohlwollen der Sardars abhängig zu sein.

Insgesamt wird die Inwertsetzung dreifach sicherheitspolitisch flankiert (vgl. Wirsing 2008: 36ff):

1. In Sui, Kohlu und Gwadar werden die drei neue *Cantonments* (Garnisonen) errichtet, die in der britischen Tradition das Ausmaß und die Bedeutung von (wehrhaften) Kleinstädten haben. Ein verteidigungspolitischer Zweck scheidet eigentlich aus: Gwadar liegt nahe der

iranischen, nicht der indischen Grenze, und Sui und Kohlu sind nur etwa 250 km von Multan und Bahawalpur entfernt, den Standorten des II. bzw. XXI. Corps der pakistanischen Armee. Dafür ist Gwadar der Sitz eines militärisch wie zivil nutzbaren Tiefseehafens, gegen den sich lokaler Protest insbesondere der Fischer regt, während Sui und Kohlu Standorte von Erdgasfeldern und zugleich die Herrschaftsgebiete der Marri- bzw. Bugti-Stämme sind. Vor diesem Hintergrund könnte der Zweck der Cantonments eigentlich nur die territoriale Durchdringung der strategischen Region mit der Option der Aufstandsbekämpfung sein.

2. Auch in den ländlichen Regionen der Provinz Belutschistan soll, wie schon in den urbanen Räumen, die unter der Kontrolle der Provinzregierung stehende *Polizei* für Sicherheit und Ordnung zuständig sein. Bisher wird Belutschistan in der pakistanischen Verwaltungsnomenklatur zu 98% seiner Fläche als „Kategorie B“ geführt, was u.a. zur Folge hat, dass unterhalb der Distriktebene keine Polizeikräfte vorgesehen sind, sondern Levies für die öffentliche Sicherheit sorgen. Mit der Polizeireform würde die Reichweite des Staates erhöht und die Kontrollmacht der Stammesführer eingeschränkt.
3. Hinzu tritt eine nur schlecht kaschierte Siedlungspolitik, die in semiurbanen und urbanen Räumen die Ansiedlung religiöser Institutionen wie Moscheen und Koranschulen fördert. Damit wird der Einfluss religiöser und mehrheitlich paschtunischer Kräfte gegenüber den säkularen belutschischen (und teils separatistischen) erhöht. Isoliert betrachtet, scheint die Siedlungspolitik in der Tradition des *divide and rule* zu stehen, da sie Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausspielt. Im Zusammenhang mit dem Bau der Cantonments, der Erhöhung der Polizeidichte und den zur Inwertsetzung nötigen Infrastrukturprojekten (Überlandstraßen, Schulen, Behörden) ist auch sie eine Maßnahme zur Gouvernentalisierung der Provinz: Sie dient der Zurückdrängung der alten belutschischen Institutionen zugunsten der zentralstaatlichen, hier vertreten durch ihre religiösen Bündnispartner (vgl. dazu insgesamt Nasr 2001).

Obwohl die Belutschistan-Politik unter Präsident Musharraf am Ziel der ökonomischen Entwicklung orientiert ist, folgt sie letztlich einer militärischen Logik: Sie richtet sich auf die Substituierung von *indirect rule*, also der von Intermediären vermittelten Herrschaftsverhältnisse, durch unmittelbare, neuere Formen von Governance. Dabei ist die großzügige Einladung an chinesische Investoren, dort wie auch in anderen Provinzen Sonderwirtschaftszonen zu errichten, auch ein Beitrag zum Selbstregieren: Die Verfügungsgewalt über profitable Teile des Staatsgebietes wird faktisch an (quasi-)private Dritte übertragen.

Fraglich ist allerdings, ob die lokale Bevölkerung davon profitiert. Die zentralistische Ausrichtung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie weckt vielmehr die Befürchtung, dass die Inwertsetzung der Provinz auf Kosten der lokalen Bevölkerung erfolgen wird. Das Bestreben, die Provinz mittels Infrastrukturprojekten, ausländischen Direktinvestitionen und Militärbasen zu entwickeln, könnte die Furcht vor Fremdbestimmung verstärken und Widerstand provozieren. Die Gefahr besteht, dass der Bevölkerung von den neueren Formen von Governance allein die Erfahrung der „Disziplinierung“ durch Polizei, Armee und Nachrichtendienste bleibt.

## 7. (Un-)Sicherheitsgovernance in Belutschistan

Eine für diese Studie in Auftrag gegebene qualitative Erhebung (Sheikh 2008) bestätigt die Vermutung, dass sich die Sicherheitslage und staatliche Versorgungsleistungen durch Transnationalisierung, Inwertsetzung und Versicherheitlichung verschlechtert haben. Die Angaben nahezu aller Befragten lassen nur den Schluss zu, dass zentralisierte Governance das subjektive Sicherheitsempfinden, die Fähigkeit zur Konfliktbearbeitung und die Qualität und Legitimität staatlicher „Dienstleistungen“ negativ beeinflusst haben. Dieser Befund deckt sich mit anderen Berichten aus der Forschung, die eine massive Verschlechterung der Sicherheitslage, ein Versagen des Staates im Bereich der öffentlichen Güterversorgung und eine Entfremdung der Provinzbevölkerung vom Gesamtstaat konstatieren (vgl. Akhtar 2007; Grare 2006; HRCP 2006; ICG 2006, 2007; Wirsing 2008).

### 7.1 Unsicherheit durch Governance. Ergebnisse einer empirischen Erhebung<sup>23</sup>

Um die Wirkung der wechselnden Formen von Governance veranschlagen zu können, wurden im Juli und August 2008 in den belutschischen Städten Quetta, Turbat und Gwadar insgesamt 35 Leitfadeninterviews durchgeführt, davon 21 in der Makranregion (Gwadar, Turbat) und 14 in der Provinzhauptstadt Quetta. Befragt wurden insgesamt über 50 Personen in drei Kategorien:

- *Beamte*: Bürgermeister, Angestellte der Hafenbehörde, Polizeioffiziere;
- *Betroffene*: Anwälte, Ärzte, Bauern, Unternehmer, Fischer, Gewerkschafter, Händler, Lokalpolitiker;
- *Experten*: Menschenrechtler, Journalisten, Sozialarbeiter.

Der Fragenkatalog umfasst insgesamt elf Sammelfragen zu drei Themenkomplexen:

- *Sicherheit*: Sicherheitslage, Bedrohungsquellen, Gewalterfahrungen, Rolle der Cantonments, Beurteilung des Tiefseehafens in Gwadar;
- *Konfliktverregelung*: Schlichter, Schlichtungsmechanismen;
- *staatliche Dienstleistungen und Legitimität*: Partizipation, Rolle der Polizei, Rolle des Frontier Corps, transnationale Investitionen und Entwicklung.

<sup>23</sup> Die Erhebung wurde von Nusrat Sheikh im Auftrag des Teilprojektes C1 des SFB 700 durchgeführt, in dessen Rahmen diese Studie entstanden ist. Um die Anonymität der Befragten zu bewahren, wird der Report nicht veröffentlicht, sondern hier in seinen Kernergebnissen referiert. Der Fragebogen ist im Anhang dieses Working Papers abgedruckt. Die ursprünglich geplante quantitative Erhebung musste aus Sicherheitsgründen zurückgestellt werden. Der Autor ist Frau Sheikh für die gute Zusammenarbeit, insbesondere bei der Verfeinerung des Fragebogens, zu Dank verpflichtet.

Hinsichtlich der *Sicherheitslage* sind sich nahezu alle Befragten darin einig, dass für den Zeitraum 2003-2008 eine deutliche Verschlechterung zu beobachten ist. Dabei wird von den Befragten aus der *Makranregion* ein zumindest mittelbarer Zusammenhang mit den Infrastrukturprojekten, wie dem Mirani-Staudamm in Turbat, hergestellt, indem etwa örtliche Überschwemmungen aus dem Juni 2006 diesem kausal zugerechnet werden. Vor allem aber werden die Sicherheitsmaßnahmen von Frontier Corps und Nachrichtendiensten (ISI, MI) in diesen Zusammenhang gestellt. Razzien und das Verschwinden politischer Aktivisten haben ganz offenbar das politische Klima vergiftet. Von den Befragten außerhalb des Sicherheitsapparates werden die Nachrichtendienste sogar als „Staat im Staate“ qualifiziert. Politisch verantwortlich für die *Bedrohungen* ist nach Ansicht der allermeisten Befragten die Zentral-, und nicht die Provinzregierung. Einen positiven Einfluss wird der Provinzregierung jedoch ebenso wenig zugeschrieben, so gelten etwa die Polizeikräfte als korrupt und kriminell. Ausländische, insbesondere chinesische Investoren haben nach Ansicht der Befragten nur vermittelt negativen Einfluss auf die Sicherheitslage, während inländische Siedler von vielen Befragten recht pauschal als Immobilienhaie und Unruhestifter qualifiziert werden. Auch die *Cantonments* werden mehrheitlich als Instrumente einer Besatzungsmacht betrachtet. Ein Lokalpolitiker aus Quetta äußerte sogar, dass er beim Betreten des Cantonments den Eindruck habe, „in ein anderes Land zu kommen“. Lediglich eine kleine Minderheit räumt indirekte Entwicklungspotentiale ein. Nicht grundsätzlich anders ist die Einschätzung des *Tiefseehafens* in Gwadar, der lediglich von einigen Unternehmern und Polizisten als Chance betrachtet wird. Die Mehrheit sieht ihn als Teil des *Great Game* zwischen Großmächten, das ihre Sicherheit zumindest indirekt bedroht und keine wirtschaftlichen Opportunitäten eröffnet.<sup>24</sup>

Potentiale zur *Verregelung bestehender Konflikte* werden am ehesten bei nichtstaatlichen oder lokalstaatlichen Institutionen ausgemacht. Stammesführer, Honoratioren und nationalistische Politiker genießen das größte Zu- und Vertrauen, gefolgt von den Massenmedien und – mit einigem Abstand – den Gerichten sowie Lokalpolitikern (Union Councillors). Nichtregierungsorganisationen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle, ebenso religiöse Führer sowie Politiker von der Distriktebene aufwärts. Unterschiede zwischen der gemeinhin als nichttribal geltenden Makranregion einerseits und Quetta andererseits sind vor allem in der Rolle der Stammesführer zu erkennen: An ihrer statt wird in Gwadar und Turbat örtlichen Honoratioren aus der Wirtschaft vertraut. Ethnische Gemeinschaftsbeziehungen spielen bei der Konfliktverregelung allenfalls in Quetta eine Rolle, wobei hier in einigen Stadtteilen maffiöse Gruppen eine Art Paralleljustiz unterhalten.

Die Einschätzung der *staatlichen Dienstleistungen und Legitimität* bestätigt durchgängig die Vermutung, dass der Versuch, zentralisierte Governance zu etablieren, auf Ablehnung stößt. *Partizipationschancen* für die lokale Bevölkerung bei der Inwertsetzung der Region werden ohne

---

<sup>24</sup> In *Quetta*, das im zentralen Belutschistan gelegen ist, liegen ähnliche Einschätzungen vor, nur dass hier die Präsenz der zentralstaatlichen Sicherheitsagenturen als Ausdruck politischer Fremdbestimmung durch „die Punjabis“ erscheint. Der Einfluss der afghanischen Taliban, die in Quetta eines ihrer Hauptquartiere haben, wird interessanterweise vorwiegend von Paschtunen als Unsicherheitsquelle genannt. Eine prominente Konfliktlinie zwischen Belutschen und Paschtunen hat die von der Zentralregierung forcierte Ansiedlung von Paschtunen bisher also nicht hervorgebracht.

Ausnahme verneint: „Alles wird in Islamabad geplant“, so ein Menschenrechtsaktivist aus Quetta. Auch die Erhöhung der Polizeidichte wird von zwei Dritteln der Befragten entschieden abgelehnt. Begründet wird dies mit der ethnischen Zusammensetzung der Polizei, die etwa zur Hälfte aus Punjabis bestehen soll, und den mutmaßlichen Verbindungen des Apparates in die kriminelle Welt. „Die Levies haben unsere Kultur verstanden und waren nicht korrupt“, ruft ein Journalist aus Gwadar bessere Zeiten in Erinnerung. Die Präsenz des *Frontier Corps* wird gleichfalls negativ, und zwar als „Besatzung“, bewertet. „Sie stehen in enger Beziehung zum Militär und sind schlimmer als die Polizei“, äußerte ein Lehrer aus Turbat. Gegenüber *transnationalen Investitionen*, wie etwa den Plänen zu Errichtung einer Pipeline, ist die Einschätzung eher gespalten: Positive Effekte werden bis auf wenige Ausnahmen bestritten, doch unmittelbar negative Auswirkungen werden weniger den transnationalen Akteuren selbst als der Zentralregierung zugeschrieben.

Auffallend sind die recht geringen Unterschiede in den Antworten zwischen Befragtenkategorien und die entsprechend geringe Diskriminierung nach Berufsgruppen. Lediglich bei Unternehmern und Polizeioffizieren ist eine positivere Einschätzung der neueren Formen zentralisierter Governance zu erkennen, vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklungschancen. Im Übrigen ist die negative, ja feindliche Einstellung auch recht gut situiertes Mitglieder der belutschischen Gesellschaft gegenüber dem Zentrum ebenso auffällig wie die geringe Neigung, innerhalb der Lokalgesellschaft zu differenzieren, also etwa Sardars oder militante Nationalisten zu kritisieren.

## 7.2 Governance und Gewalt – die Logik der Eskalation

Die Ergebnisse der empirischen Erhebung sprechen eine deutliche Sprache: Die Sicherheitslage ist schlecht, das Vertrauen in (zentral-)staatliche Institutionen ist äußerst gering – allein den lokalen Institutionen wird zugetraut, die eigenen außerhäuslichen Probleme zu lösen. Offenbar hat die Einführung neuerer Formen des Regierens zunächst zur Konfliktverschärfung und dann zur Entfremdung der belutschischen Mainstreams vom pakistanischen Staat geführt. Denn nachdem es in den achtziger und neunziger Jahren nur wenige gewaltsame Auseinandersetzungen in Belutschistan gegeben hatte, verüben nationalistische Gruppen seit Sommer 2003, also drei Jahre nach der Machtübernahme Musharrafs, wieder Anschläge auf die staatliche und industrielle Infrastruktur (Pipelines), staatliche Sicherheitseinheiten und transnationale Akteure.

Bei der Umfrage, deren Ergebnisse hier zum Teil referiert werden, handelt es sich eine kleine, nichtrepräsentative Stichprobe, und überdies um eine Momentaufnahme. Auch wenn sich die Resultate mit anderen Forschungsergebnissen weitgehend decken, bedürfen sie der Einordnung in den zeitlichen und sachlichen Gesamtzusammenhang. Nur wenn mit der zeitlichen Dynamik zumindest ansatzweise der Prozesscharakter abgebildet wird, lässt sich plausibilisieren, dass zentralisierte Governance ursächlich die Eskalation des Konfliktes bewirkt

hat. Dazu werden hier vier Triebfedern skizziert, welche die Eskalation befördert haben:<sup>25</sup>

1. *Wirtschaftliche Ausbeutung*: Die Sardars erhalten zwar für den Abbau der belutschischen Erdgasvorkommen *royalties*, doch hat diese Austauschbeziehung ausbeuterischen Charakter, da die Zahlungen nach Expertenangaben inzwischen um ein Zehnfaches unter dem Marktwert liegen (Qureshi 2009: 99). Da die Verteilung der *royalties* in den Händen der Sardars liegt, fließen sie nicht in die Entwicklung der Provinz. Überdies benachteiligen die staatlichen Entwicklungszuschüsse für Infrastrukturprojekte Belutschistan, solange der pakistanische Länderfinanzausgleich ausschließlich nach der Bevölkerungszahl erfolgt und die Fläche der Provinzen nicht berücksichtigt. Dieser Grundwiderspruch wurde durch zentralisierte Governance verstärkt: Die Eingriffstiefe staatlicher Maßnahmen nimmt ebenso wie der in der Provinz generierte Mehrwert zu (Tiefseehafen, Überlandstraßen, Polizeistationen, Cantonments), aber die Planung, Durchführung und Abschöpfung der Entwicklungsvorhaben erfolgt durch Islamabad. Mehr noch: Die Zunahme der Binnenmigration durch Punjabis, die etwa Gwadar vor allem als Spekulationsobjekt betrachten, schafft eine Projektionsfläche für den Unmut, der durch die ungleichzeitige Entwicklung erzeugt wird (vgl. ICG 2006: 15ff).
2. *Aufkündigung der indirect rule*: Dieser Grundwiderspruch wurde durch die öffentlichkeitswirksame Außerkraftsetzung der *indirect rule* im Rahmen einer militärischen Konfliktlösung verstärkt. Entscheidend war der Symbolcharakter politischer Ereignisse, der die Aufkündigung des Herrschaftskompromisses, wie sie in Kapitel 5 beschrieben wurde, ins öffentliche Bewusstsein rückte. Zu Recht gelten die manipulierten Parlamentswahlen des Jahres 2002, bei denen die nationalistischen Parteien schlecht abschnitten (oder gar nicht erst teilnahmen), als Ausgangspunkt der Eskalation. Auch die als Affront empfundene Absetzung des beliebten Gouverneurs General (r) Abdul Qadir Baloch, eines im Ruhestand befindlichen Generals, im Februar 2003 war ein eindeutiges Signal, das dem bewaffneten Widerstand der neu gegründeten *Balochistan Liberation Army* (BLA) und anderer militanter Gruppen Plausibilität und Legitimation gab (vgl. Wirsing 2008: 33).<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass ein Kollaborateur des Establishments, der ehemalige Gouverneur Nawab Khan Akbar Bugti, bis zu seinem gewaltsamen Tode am 26. August 2006 deren Widerstand angeführt hat. Der Tötung Bugtis durch die pakistanische Armee nur zwei Tage voraus ging übrigens die (neuerliche) feierliche Verkündung des Endes des Sardar-Systems durch eine Versammlung handverlesener Sardars (vgl. Bansal 2006b).

<sup>25</sup> Nicht die Falsifikation von Hypothesen, sondern die innere Logik der Argumente und die Plausibilität der Schlussfolgerungen bilden also das Wahrheitskriterium dieser Untersuchung. Dabei wird an dieser Stelle auf das Interpretationsschema „Grammatik des Krieges“ zurückgegriffen, das vier Stufen der Gewalteskalation unterscheidet: den *Widerspruch* als die strukturelle Ursache, die *Krise* als das Moment der Wahrnehmung und symbolischen Artikulation von Widersprüchen, den *Konflikt* als den doppelten Umschlag der Verhältnisse in Verhalten und der friedlichen zur militanten Organisation, und den *Krieg* als das Moment der Verselbständigung der Gewalt (vgl. Siegelberg 1994: 167-193).

<sup>26</sup> Zur Stärke und Organisation der BLA und anderer Gruppen (wie der reaktivierten BPLF) liegen auffallend wenige Angaben vor. Seriöse Schätzungen gehen von nicht mehr als 3.000 aktiven Rebellen aus, also wesentlich weniger als zu Zeiten des Bürgerkrieges in den siebziger Jahren (vgl. Tahir 2008: 6-9).

3. *Militärische Konfrontationslogik*: Dass Protest und Widerstand fast ausschließlich mit militärischen Mitteln begegnet wurde, und dass dies auch bewusst so kommuniziert wurde, hat die operative Schließung der militanten Oppositionsorganisationen gegenüber ihrer gesamt-pakistanischen politischen Umwelt ebenso befördert wie ihre Gewaltbereitschaft (vgl. HRCP 2006). Die ostentative Unwilligkeit Musharrafs, die mutmaßliche Vergewaltigung einer belutschischen Ärztin durch pakistanische Soldaten im Januar 2005 in Sui ernsthaft untersuchen zu lassen, ist ebenso zu den fatalen Signalen zu zählen wie seine Anordnung eines Angriffs pakistanischer Truppen auf den Kohlu-Distrikt, zwei Tage nachdem er dort bei einem Besuch am 14. Dezember 2005 durch Raketen beschossen worden war (vgl. Bansal 2006a). Vor allem aber haben die Besetzung aller Verkehrsknotenpunkte durch insgesamt etwa 25.000 Soldaten des Frontier Corps und die militärischen Operationen der Armee dazu geführt, dass die angestrebte Versicherheitlichung der Politik auf unangenehme Weise anschaulich wurde. Dies gilt auch für den Umstand, dass extraktive Industrien an ihren Standorten auf private Sicherheitskräfte vertrauen, die der Armee entstammen oder von ihr geschult worden sind. Gewaltspezialisten des Zentrums ersetzen also die der Provinz.<sup>27</sup>
  
4. *Entfremdung der Provinzbevölkerung*: Zwar dürfte die Zahl der aktiven Kämpfer der BLA heute niedriger sein als noch in den siebziger Jahren, doch scheint die gesellschaftliche Unterstützung größer und territorial breiter gestreut zu sein – sie umfasst offenbar eine breitere zivilgesellschaftliche Basis aus Ärzten, Anwälten und Lehrern (vgl. Bansal 2006a: 55). Auch wenn die Mehrzahl der Anschläge auf dem Gebiet der Bugti- und Marri-Stämme verübt werden, zeigen die tödlichen Attentate auf chinesische Ingenieure in Gwadar und in Hub eine früher undenkbare Ausweitung des Operationsgebietes an die Makranküste an (vgl. Rahman 2007b; Singh 2005: 120).<sup>28</sup> Besonders Besorgnis erregend im Sinne einer Verselbständigung des Krieges sind die vermehrten Anschläge auf (zivile) Punjabis und die ethnische Segregation, die in allen Bereichen des sozialen Lebens um sich greifen soll (vgl. ICG 2007: 8). Die Ergebnisse der empirischen Erhebung legen nahe, dass die stärkere Präsenz der zentralstaatlichen Institutionen hier verschärfend wirkt.

## **8. Fazit: Perspektiven für das Regieren in Belutschistan, Pakistan und anderen Räumen begrenzter Staatlichkeit**

In Belutschistan hat der *viceregal state* stets mehr auf *indirect rule* gesetzt als in anderen Regionen des heutigen Pakistan. Trotzdem ist es regelmäßig zu militärischen Auseinandersetzungen nicht nur zwischen belutschischen Stämmen, sondern auch zwischen diesen und der Zentralmacht gekommen, zuletzt in den siebziger Jahren. Keine dieser Auseinandersetzungen hat den Status quo substantiell modifiziert. Der Versuch der Regierung unter General Musharraf, indirect

<sup>27</sup> Zu dieser Thematik hat der Autor im September 2008 Gespräche in Hub, dem Standort des größten ausländischen Investors im Energiesektors, geführt.

<sup>28</sup> Es gibt jedoch auch Spekulationen um kriminelle Hintergründe dieser Anschläge. Überhaupt liegen die inneren Verhältnisse und Praktiken der nichtstaatlichen Parteien in diesem Konflikt fast völlig im Dunkeln. Die hohe Armee- und Nachrichtendienstpräsenz erschwert die Recherchen.

rule zumindest teil- und schrittweise durch direkte Formen des Regierens und wissensbasierte, strategische Formen von Governance zu ergänzen, hat demgegenüber die politische Lage von Grund auf verändert, wenn auch nicht zum Guten: Zwar ist der seit dem Jahr 2003 andauernde Aufstand der BLA und BPLF im militärischen Sinne noch mindestens ebenso gut zu beherrschen wie der in den siebziger Jahren, doch die Entfremdung zwischen Belutschistan und der pakistanischen Gesamtgesellschaft ist heute weit fortgeschritten. Obwohl die Mehrheit der Belutschen mutmaßlich in anderen, besseren Zeiten leben will, traut sie keiner Reformbemühung der Regierung eine Verbesserung ihrer Lage zu. Handel, Investitionen, die verbesserte Bereitstellung öffentlicher Güter und sogar die Demokratisierung – seit 2001 werden in Pakistan die Bürgermeister erstmals (indirekt) durch Wahl bestimmt – werden abgelehnt. Allen Versuchen, zentralisierte Governance einzuführen, wird mit Misstrauen begegnet, und die Verwendung des Wortes „Sicherheit“ ruft zynische Reaktionen hervor.

Der Grund hierfür sind die unvereinbaren Gouvernamentalitäten auf beiden Seiten: Die Zentralmacht will die Provinz regieren und entwickeln, aber sie betrachtet die Bevölkerung dabei nur als Objekt; umgekehrt richtet sich das subjektive politische Begehren der Bevölkerung zuallererst auf die Abwehr staatlicher Gewalt: Vertrauen genießen die lokalen Institutionen und die Intermediäre der *indirect rule*. Die Entfremdung scheint inzwischen so weit fortgeschritten, dass Teile der Rebellen eine Internationalisierung des Konfliktes anstreben, und dieses Ziel jüngst mit der Entführung des Chefs der UNHCR-Büros in Quetta zu erreichen suchten (vgl. BBC Monitoring 2009a; BBC Monitoring 2009b).

Da eine internationale Vermittlung nicht zu erwarten und der militärische Sieg einer Seite unwahrscheinlich ist, erscheint der Fall Belutschistan im Vergleich zu anderen gewaltsamen Konflikten in Pakistan als besonders verfahren. Nachdem der Versuch, die Provinz direkt(er) zu regieren, gescheitert ist, liegt deshalb die Rückkehr zum *status quo ante* und der Rückgriff auf die Prinzipien der *indirect rule* nahe. So könnte jedenfalls der Versöhnungsprozess interpretiert werden, der nach der Entmachtung Musharraf durch die neue Provinzregierung unter Chief Minister Nawab Muhammad Aslam Raisani mit dem Rückzug des Frontier Corps aus Gwadar und Quetta<sup>29</sup> und die Freilassung politischer Führer<sup>30</sup> in Gang gesetzt wurde. Zwar ist von einem „neuen Gesellschaftsvertrag“<sup>31</sup> die Rede, doch die Wiedereinführung der Levies durch die Provinzregierung weist in die Vergangenheit (vgl. Khan 2009). Es ist äußerst fraglich, ob der Rückgriff auf konventionelle Governance-Formen die strukturellen Probleme wie die Armut, die Abhängigkeit vom Zentrum oder die innerbelutschischen Konflikte, die derzeit nach dem *rawaj* geregelt werden, bewältigen kann. Denn die hier im Grundsatz dargelegte Geschichte Belutschistans zeigt exemplarisch, dass sich Pakistan nicht mehr nach den „britischen“ Prinzipien des *divide and rule* und *indirect rule* regieren lässt. Zugleich erweist sich

29 FC Pulls Out of Quetta, Gwadar, Daily Times 05 May 2008, URL: [http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\05\05\story\\_5-5-2008\\_pg1\\_1](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\05\05\story_5-5-2008_pg1_1); 06.05.2008.

30 All Cases Against Baloch Leaders Dropped, Daily Times 30 September 2008, URL: [http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\09\30\story\\_30-9-2008\\_pg1\\_6](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\09\30\story_30-9-2008_pg1_6); 30.09.2008.

31 Editorial: Balochistan and a “New Social Contract”, Daily Times 08 April 2008, URL: [http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\04\08\story\\_8-4-2008\\_pg3\\_1](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\04\08\story_8-4-2008_pg3_1); 08.04.2008.

der Rückgriff auf den autoritären *viceregal state* samt seines militärischen Gewaltapparates als kontraproduktiv.

Damit neuere Formen des Regierens greifen, müssten das Verhältnis von Zentral- und Lokalstaat und die Beziehungen zwischen Staat und Bürger auf eine neue Grundlage gestellt werden. Neuere Formen von Governance setzen Demokratisierung voraus, und nicht umgekehrt: Die ökonomische Abhängigkeit der Provinz von der Zentrale, der Kontrollmachtsanspruch des zentralstaatlichen Apparates gegenüber jeder politischen Regelung und der Alleinvertretungsanspruch der Sardars bieten keine geeignete Grundlage für eine lokale Entwicklung, die mit dem nationalen Interesse vereinbar ist. Wegweisend für eine Strukturreform könnten die Vorschläge eines zu Musharrafs Zeiten vom Senat eingesetzten Komitees sein, die den Stopp des Baus von Cantonments, eine gerechtere Verteilung der Erdgaserlöse und eine bessere Beteiligung der lokalen Institutionen betreffen (vgl. Senate of Pakistan 2005). Hierzu wäre erforderlich, dass Parlamentarier inner- und außerhalb Belutschistans sich über die Interessen der Sardars an der *indirect rule* und des militärischen Establishments am autoritären *viceregal state* hinwegsetzen. Ein solcher Schritt ist nur als Teil einer gesamtpakistanischen Anstrengung denkbar, für die es allen Widrigkeiten zum Trotz kontinuierlicher demokratischer Praxis ohne Einmischung von außen bedarf. Wie in den westeuropäischen Demokratien wird auch in Pakistan die demokratische Entwicklung das Ergebnis von Ausscheidungskämpfen sein müssen, deren konfliktiver Verlauf zumindest vorübergehend der Effektivität des Regierens abträglich sein wird.

Was wäre aus Belutschistan darüber hinaus für andere Fälle zu lernen? Da Belutschistan, den mehrheitlich paschtunisch besiedelten tribalen Grenzregionen ähnlich, eine Sonderstellung innerhalb Pakistans einnimmt, ist gegenüber Verallgemeinerungen Vorsicht geboten. Das gilt nicht nur für den empirischen Befund einer weit gehenden Entfremdung der Bevölkerung vom Staat, sondern auch für die politischen und ökonomischen Probleme, die sich in den stärker urbanisierten Landesteilen in ganz anderer Weise stellen. Doch auch wenn Belutschistan in mancher Hinsicht atypisch für das Land ist, zeigen sich hier als Grenzfall besonders klar die Probleme des Regierens: Die alten kolonialherrschaftlichen Prinzipien (*indirect rule*) sind den Problemen nicht mehr adäquat, beherrschen aber die Köpfe der Regierenden wie der Regierten; neuere Formen des Regierens wiederum, die anschlussfähig an globale Reformstrategien sind und den Problemen eigentlich angemessen sein müssten, werden im Sinne instrumenteller Rationalität nach dem alten Zentrums-Peripherie-Modell britischer „Reichspolitik“ implementiert bzw. perzipiert. Für die gesamtpakistanische und weltgesellschaftliche Ebene ist hieran von Belang, dass die Erneuerung und Internationalisierung des Regierens auch zu einer Verschärfung der Problemlagen führen kann, wenn sie sich gegenüber den lokalen Präferenzen und Deutungen unsensibel zeigt. Dabei erweist es sich womöglich noch als das Problem verschärfend, wenn die „Reformkräfte“ nationaler Herkunft sind und sie über beträchtliches Wissen über die Lokalgesellschaft verfügen, dieses aber manipulativ einsetzen.

Nun mag eingewandt werden, die Politik des in diesem Fall gar nicht so liberalen Militärdiktators Musharraf gegenüber Belutschistan sei nicht repräsentativ für die Beziehungen von Staat und Gesellschaft – nicht in Pakistan, und erst recht nicht im Rest der Welt. Doch spricht einiges

dafür, dass ein hier besonders krass zutage tretenden Widerspruch modernen Regierens sich auch woanders stellt: Wenn immer wieder zurecht darauf hingewiesen wird, dass internationale Akteure Gouvernamentalität nicht als eine neutrales entwicklungspolitisches Tool dekretieren können und sie sich statt dessen auf die lokale Sprache der Macht einlassen müssten (Ferguson/Gupta 2002), so scheint umso mehr im Umkehrschluss zu gelten, dass lokale Machthaber ihre Legitimität durch internationale Rezepturen nicht eben erhöhen. Nicht nur (gut gemeinte) internationale Interventionen, sondern auch (ebenso gut gemeinte) internationale Hilfestellungen von außen oder die Adaption internationaler Anforderungen scheinen vor demselben Dilemma zu stehen, dass die Rationalität von Mitteln und Zwecken und die Inklusivität und Legitimität von politischen Lösungen sich selten im Einklang befinden.

## Literatur

- Abrams, Philip* 1982: Historical Sociology, Somerset.
- Addleton, Jonathan S.* 1992: Undermining the Centre. The Gulf Migration and Pakistan, Karachi.
- Ahmed, Akbar S.* 1990: The Impact of the Afghan Refugees on Ethnicity and Politics in Baluchistan (Pakistan), in: Central Asian Survey 9: 3, 43-56.
- Ahmed, Mukhtar* 2009: Meeting Pakistan's Energy Needs, in: Harthaway, Robert M./Kugelman, Michael (Hrsg.): Powering Pakistan. Meeting Pakistan's Energy Needs in the 21st Century, Karachi, 3-18.
- Akhtar, Aasim Sajjad* 2007: Balochistan versus Pakistan, in: Economic and Political Weekly 42: 45/46, 73-79.
- Alavi, Hamza* 1979: The State in Post-Colonial Societies. Pakistan and Bangladesh, in: Goulbourne, Harry (Hrsg.): Politics and State in the Third World, London, 38-69.
- Ali, S. Mahmud* 1993: The Fearful State. Power, People and Internal War in South Asia, London.
- Aziz, Mazhar* 2008: Military Control in Pakistan. The Parallel State, New York, NY.
- Bailey, Frederick George* 1969: Stratagems and Spoils. A Social Anthropology of Politics, Oxford.
- Bansal, Alok* 2006a: Balochistan. Continuing Violence and Its Implications, in: Strategic Analysis 30: 1, 47-63.
- Bansal, Alok* 2006b: Nawab Bugti's Assassination. Future Portents, in: Strategic Analysis 30: 3, 646-654.
- BBC Monitoring South Asia* 2009a: Pakistan Baluch Group's Demand Stay Despite UN Official's Release -TV, Dawn News TV, Karachi, 04.04.09, BBC a9dcf62e.
- BBC Monitoring South Asia* 2009b: UN Official Kidnapped in Pakistan's Baluchistan - Website, GeoTV Website Karachi, Quetta, 02.02.09, BBC a98b4233.
- BBC Monitoring South Asia* 2009c: Pakistan President for Dialogue With International Community to End Terror, Associated Press of Pakistan, Peshawar, 07.02.09, BBC a992380b.
- Beyrau, Dietrich/Hochgeschwender, Michael/Langewiesche, Dieter* (Hrsg.) 2007: Formen des Krieges. Von der Antike bis zur Gegenwart, Paderborn.
- Bhutto, Zulfikar Ali* 1973a: Awakening the People. A Collection of Articles, Statements and Speeches, Rawalpindi.
- Bhutto, Zulfikar Ali* 1973b: Marching Towards Democracy. A Collection of Articles, Statements and Speeches, Rawalpindi.
- Blunt, Edward* 1937: The I.C.S. The Indian Civil Service, London.
- Bourdieu, Pierre* 1998: Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt/Main.
- Breuer, Stefan* 2006: Nichtlegitime Herrschaft, in: Breuer, Stefan (Hrsg.): Max Webers tragische Soziologie, Tübingen, 149-167.
- Burki, Shahid Javed* 2009: The Weight of History. Pakistan's Energy Problem, in: Harthaway, Robert M./Kugelman, Michael (Hrsg.): Powering Pakistan. Meeting Pakistan's Energy Needs in the 21st Century, Karachi, 19-38.
- Callard, Keith* 1957: Pakistan. A Political Study, London.
- Chandran, D. Suba* 2006: Akbar Bugti and After. Implications for Balochistan and Pakistan, (IPCS Issue Brief 38), New Delhi.

- Chatterjee, Partha* 2004: *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York, NY.
- Cloughley, Brian* 2008: *War, Coups and Terror. Pakistan's Army in Years of Turmoil*, Barnsley.
- Darlinski, Jazek* 2008: *In Between Worlds. The Insurgency in Baluchistan/Pakistan* (Humboldt-Universität zu Berlin: Dissertation), Berlin.
- Diamond, Larry* 2000: Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future? in: *Journal of Democracy* 11: 3, 91-106.
- Eckert, Julia* 2005: *The Politics of Security* (Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper No. 76), Halle.
- Elias, Norbert* 1976: *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band*, Frankfurt/Main.
- Elias, Norbert* 1983: *Über den Rückzug der Soziologen auf die Gegenwart*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 35: 1, 29-40.
- Erdmann, Gero/Engel, Ulf* 2007: Neopatrimonialism Reconsidered. Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Commonwealth & Comparative Politics* 45: 1, 95-119.
- Escobar, Pepe* 2009: Pipelinestan goes Iran-Pak, in: *Asia Times Online*, Mai 2009, URL: [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/KE29Dfo2.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KE29Dfo2.html); 04.06.2009.
- Fabietti, Ugo* 1992: Power Relations in Southern Baluchistan. A Comparison of Three Ethnographic Cases, in: *Ethnology* 31: 1, 89-102.
- Fearon, James D./Laitin, David D.* 2003: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review* 97: 1, 75-90.
- Ferguson, James/Gupta, Akhil* 2002: Spatializing States. Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality, in: *American Ethnologist* 29: 4, 981-1002.
- Foucault, Michel* 1976: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt/Main.
- Foucault, Michel* 2004: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France, 1977-1978*, Frankfurt/Main.
- Fukuyama, Francis* 2004: *Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik*, Berlin.
- Fuller, C. J./Bénéti, Véronique* (Hrsg.) 2001: *The Everyday State and Society in Modern India*, London.
- Garg, R. P.* 1965: *Dacoit Problem in Chambal Valley. A Sociological Study*, Rajghat.
- Gayer, Lauront* 2003: A Divided City. "Ethnic" and "Religious" Conflicts in Karachi, URL: <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/maio3/artlg.pdf>; 20.09.2009.
- Goodson, Larry P.* 2008: Pakistan after Musharraf. The 2008 Elections, in: *Journal of Democracy* 19: 4, 5-15.
- Grare, Frédéric* 2006: *Pakistan. The Resurgence of Baluch Nationalism* (Carnegie Papers No. 65), Washington, DC.
- Harrison, Selig S.* 1981: *In Afghanistan's Shadow. Baluch Nationalism and Soviet Temptations*, Washington, DC.
- Harriss-White, Barbara* 2003: *India Working. Essays on Society and Economy*, Cambridge.
- Helman, Gerald B./Ratner, Steven R.* 1992: Anarchy Rules. Saving Failed States, in: *Foreign Policy* 89: 4, 3-20.
- Héritier, Adrienne* (Hrsg.) 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen.

- Hibou, Béatrice* 1998: Retrait ou redéploiement de l'État? in: *Critique Internationale* 1, 151-168.
- HRCP* 2006: Conflict in Balochistan. HRCP Fact-Finding Missions December 2005 - January 2006, Lahore.
- ICG* 2005: Authoritarianism and Political Party Reform in Pakistan (ICG Asia Report No. 28), Islamabad.
- ICG* 2006: Pakistan. The Worsening Conflict in Balochistan (ICG Asia Report), Islamabad.
- ICG* 2007: Pakistan. The Forgotten Conflict in Balochistan (ICG Asia Briefing), Islamabad.
- Jahan, Rounaq* 1972: Pakistan. Failure in National Integration, New York, NY.
- Jalal, Ayesha* 1990: The State of Martial Rule. The Origins of Pakistan's Political Economy of Defence, Cambridge.
- Jalal, Ayesha* 1995: Democracy and Authoritarianism in South Asia. A Comparative and Historical Perspective, Cambridge.
- Kalyvas, Stathis N.* 2001: "New" and "Old" Wars. A Valid Distinction? in: *World Politics* 54: 1, 99-118.
- Kalyvas, Stathis N.* 2003: The Ontology of "Political Violence". Action and Identity in Civil Wars, in: *Perspectives on Politics* 1: 3, 475-494.
- Kaplan, Robert D.* 1994: The Coming Anarchy, in: *The Atlantic Monthly* 273: 2, 44-76.
- Khan, Hamid* 2001: Constitutional and Political History of Pakistan, Karachi.
- Khan, Muhammad Ejaz* 2009: Balochistan Decides to Restore Levies Force, in: *The News International*, März 2009, URL: [www.thenews.jang.com.pk/daily\\_detail.asp?id=165932](http://www.thenews.jang.com.pk/daily_detail.asp?id=165932), 27.03.09.
- Khan, Zafarullsh/Joseph, Brian* 2008: Pakistan After Musharraf. The Media Takes Center Stage, in: *Journal of Democracy* 19: 4, 33-37.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1989: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Krasner, Stephen D.* 2002: Troubled Societies, Outlaw States, and Graduations of Sovereignty, URL: <http://www.ssc.upenn.edu/centers/browncip/2003.04.Papers/krasner%20paper.pdf>; 20.09.2009.
- Krohn-Hansen, Christian/Nustad, Knut G.* (Hrsg.) 2005: State Formation. Anthropological Perspectives, London.
- Ladurner, Ulrich* 2008: Bitte informieren Sie Allah. Terrornetzwerk Pakistan, München.
- Lafrance, Pierre* 2002: Political Parties in Pakistan. Role and Limitations, in: Mumtaz, Soofia/Racine, Jean-Luc/Ali, Imran Anwar (Hrsg.): Pakistan. The Contours of State and Society, Karachi, 236-248.
- Lemke, Thomas* 2002: Die politische Theorie der Gouvernementalität. Michel Foucault, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart I, Opladen, 472-501.
- Lieven, Anatol* 2008: How Pakistan Works (Chatham House Policy Paper No. 5), London.
- Luhmann, Niklas* 2000: Organisation und Entscheidung, Opladen.
- Lyon, Stephen M.* 2002: Power and Patronage in Pakistan (University of Kent: Dissertation), Canterbury.
- Médard, Jean-François* 2000: La crise de l'Etat néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne, in: *Mondes en Développement* 26: 102, 55-76.
- Menzel, Ulrich* 2001: Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18-19, 3-5.

- Mielke, Katja/Schetter, Conrad 2007: „Where is the Village?“ Local Perceptions and Development Approaches in Kunduz Province, in: *Asien* 104, 71-87.
- Migdal, Joel S. 1988: *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, NJ.
- Migdal, Joel S./Kohli, Atul/Shue, Vivienne (Hrsg.) 1994: *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge
- Nasr, Seyyed Vali Reza 2001: *Islamic Leviathan. Islam and the Making of State Power*, Oxford.
- Nettl, John P. 1967: *Political Mobilization. A Sociological Analysis of Methods and Concepts*, New York, NY.
- Orywal, Erwin 2002: *Krieg oder Frieden. Eine vergleichende Untersuchung kulturspezifischer Ideale - der Bürgerkrieg in Belutschistan/Pakistan*, Köln.
- Peters, Ralph 2006: *Blood Borders. How a Better Middle East Would Look*, in: *Armed Forces Journal* 6/2006, URL: [www.armedforcesjournal.com/2006/06/1833899/](http://www.armedforcesjournal.com/2006/06/1833899/); 03.04.2009.
- Popitz, Heinrich 1992: *Phänomene der Macht*, Tübingen.
- Qadeer, Mohammad Abdul 2006: *Pakistan. Social and Cultural Transformations in a Muslim Nation*, London.
- Qureshi, Sabira 2009: *Energy, Poverty Reduction and Equitable Development in Pakistan*, in: Harthaway, Robert M./Kugelman, Michael (Hrsg.): *Powering Pakistan. Meeting Pakistan's Energy Needs in the 21st Century*, Karachi, 95-114.
- Rahman, Fazal-ur 2007a: *Prospects of Pakistan Becoming a Trade and Energy Corridor for China*, in: *Strategic Studies* 27: 2, 52-89.
- Rahman, Fazal-ur 2007b: *Targeted Attacks on Chinese. Myth and Reality*, in: *Strategic Studies* 27: 4, 129-144.
- Raphael, Lutz 2000: *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt/Main.
- Sayeed, Khalid B. 1968: *Pakistan. The Formative Phase 1857-1948*, Karachi.
- Scharpf, Fritz W. 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schlichte, Klaus/Wilke, Boris 2000: *Der Staat und einige seiner Zeitgenossen*, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 7: 2, 359-384.
- Scholz, Fred 1974: *Belutschistan (Pakistan). Eine sozialgeographische Studie des Wandels in einem Nomadenland seit Beginn der Kolonialzeit*, Göttingen.
- Scholz, Fred 2002: *Nomadism and Colonialism. A hundred Years of Baluchistan*, Oxford.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2006: *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden.
- Scott, James C. 1998: *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, CT.
- Senate of Pakistan (Hrsg.) 2005: *Report of the Parliamentary Committee on Balochistan*, Islamabad.
- Shafiqat, Saeed (Hrsg.) 2006: *New Perspectives on Pakistan. Visions for the Future*, Karachi.
- Sheikh, Nusrat 2008: *Field Research Report of Balochistan for the Research Project C1 „Transnational Cooperation and the Provision of Security in Areas of Limited Statehood“*, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript, auf Anfrage beim Autor einsehbar).

- Shekhawat, Vibhuti Singh* 2007: Assam. From Accord to ULFa, New Delhi.
- Siddiqi, Ayesha* 2007: Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy, London.
- Siegelberg, Jens* 1994: Kapitalismus und Krieg. Eine Theorie des Krieges in der Weltgesellschaft, Münster.
- Singh, Gurvel* 2005: Baloch Irredentism, Ethno-Nationalism and Nation-Building in Pakistan, in: Punjab Journal of Politics 29: 1, 99-126.
- Sonderforschungsbereich 700* (Hrsg.) 2007: Grundbegriffe. Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1 (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 8, DFG Sonderforschungsbereich 700), Berlin.
- Tahir, Muhammad* 2008: Tribes and Rebels. The Players in the Balochistan Insurgency, in: Terrorism Monitor 6: 7, 6-9.
- Tilly, Charles* 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): Bringing the State Back In, Cambridge, 169-191.
- Tilly, Charles* 2003: The Politics of Collective Violence, Cambridge.
- Titus, Paul* 1998: Honor the Baloch, Buy the Pushtun. Stereotypes, Social Organization and History in Western Pakistan, in: Modern Asian Studies 32: 3, 657-687.
- Titus, Paul/Swidler, Nina* 2000: Knights, not Pawns. Ethno-Nationalism and Regional Dynamics in Post-Colonial Balochistan, in: Middle Eastern Studies 32, 47-69.
- Visaria, Pravin/Visaria, Leela* 2004: India's Population, in: Das, Veena (Hrsg.): Handbook of Indian Sociology, New Delhi, 61-87.
- Vucetic, Vladislav/Adamantides, Achilles G.* 2009: Power Sector Reform in Pakistan. Issues and Challenges, in: Harthaway, Robert M./Kugelman, Michael (Hrsg.): Powering Pakistan. Meeting Pakistan's Energy Needs in the 21st Century, Karachi, 65-91.
- Wagner, Christian/Wilke, Boris* 2008a: Große Koalition in Pakistan. Nach der Parlamentswahl wird das Regieren schwieriger (SWP-Aktuell 2008/A 70), Berlin.
- Wagner, Christian/Wilke, Boris* 2008b: Pakistan nach Musharraf. Beginn der Ära Zardari? (SWP-Aktuell 2008/A70), Berlin.
- Waseem, Muhammad* 1994: Politics and the State in Pakistan, Islamabad.
- Weber, Max* 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., revidierte Auflage, Tübingen.
- Weber, Max* 2005a: Bürokratismus, in: Hanke, Edith/Kroll, Thomas (Hrsg.): Max-Weber-Gesamtausgabe, Abteilung I (Schriften und Reden), Tübingen, 157-234.
- Weber, Max* 2005b: Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: Hanke, Edith/Kroll, Thomas (Hrsg.): Max-Weber-Gesamtausgabe, Abteilung I (Schriften und Reden), Tübingen, 726-742.
- Weber, Max* 2005c: Feudalismus, in: Hanke, Edith/Kroll, Thomas (Hrsg.): Max-Weber-Gesamtausgabe, Abteilung I (Schriften und Reden), Tübingen, 380-453.
- Weber, Max* 2005d: Patrimonialismus, in: Hanke, Edith/Kroll, Thomas (Hrsg.): Max-Weber-Gesamtausgabe, Abteilung I (Schriften und Reden), Tübingen, 247-370.
- Weiss, Stefani/Schmierer, Joscha* (Hrsg.) 2007: Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung, Wiesbaden.
- Wilke, Boris* 2006a: Fragile Staaten. Beobachtungen der Dynamik politischer Herrschaft in Staaten Südasiens, in: Reader Sicherheitspolitik A. III. 1, 233-240.

- Wilke, Boris* 2006b: Von Kaschmir bis Afghanistan. Die Gewaltfiguration in Südwestasien, in: Bakonyi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens (Hrsg.): Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen. Ökonomie und Herrschaft nichtstaatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart, Baden-Baden, 237-259.
- Wirsing, Robert G.* 2008: Baloch Nationalism and the Geopolitics of Energy Resources. The Changing Context of Separatism in Pakistan, URL: [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=853](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=853); 20.09.2009.
- Woo-Cumings, Meredith* (Hrsg.) 1999: The Developmental State, Ithaca, NY.
- Wood, Jennifer/Dupont, Benoit* (Hrsg.) 2006: Democracy, Society and the Governance of Security, Cambridge.
- Zartman, I. William* (Hrsg.) 1995: Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, Boulder, CO.
- Ziai, Aram* 2006: Post-Development. Ideologiekritik in der Entwicklungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift 47: 2, 193-218.

## **Anhang 1: Interview-Leitfragen**

### **A. Security**

After a long period of instability and war in parts of Balochistan the physical security of individuals and households may be an issue in the community. By security, we mean a situation in which a does not experience violence or is threatened by physical force.

**001.** Has security increased or decreased over the past three to six months? And the past five to ten years in the community/area? If improved, why so and because of whom or what? If deteriorated, then why so and because of whom or what?

**002.** Did the following actors contribute to these changes?

- Armed Forces (Army) and intelligence agencies
- FCs (Frontier Corps/Frontier Constabulary)
- Police (also Levies)
- Central Government
- Provincial Government
- Nationalists/tribal forces
- Local Government (Nazim)
- Local traders (formal and informal trade)
- Chinese workers/migrants/investors
- Karachi/Punjabi/Pushtun workers/migrants/investors.

**003.** Are people afraid of the following groups? Which people in your area have harmed you or could potentially be harmful to you/your community? Who are you afraid of?

- Armed Forces/intelligence agencies
- FC
- Police (and Levies)
- Nationalists/Tribal elders
- Criminals, dacoits and smugglers
- Members of other tribes/clans
- Foreign nationals (Chinese and other including Punjabis).

**004.** Have people of the area been threatened by or experienced violence over the past year and over the year before the past year. From ...

- Armed Forces
- Rangers
- Police
- Militants/Nationalists
- Criminals
- Family/Relatives

- members of other tribes/clans
- Others.

**005a.** Have people heard about new army cantonments in Balochistan? IF Yes: Please indicate to what extent people agree with these statements:

- The Cantonments improve peace and security in the area
- The cantonments are contributing to development in the area.

**005b.** Have people heard about the Gwadar deep sea port? IF Yes: Please indicate to what extent people agree with these statements:

- The Gwadar port improves peace and security in the area
- The Gwadar port is contributing to development in the area.

**006.** Have people noticed the increasing involvement of foreigners in Balochistan and the region (Pakistan, Iran, Afghanistan)? IF Yes: Please indicate to what extent people agree with these statements:

- Presence of foreigners improves peace and security in the area
- Presence of foreigners is contributing to development in the area.

## **B. Conflict Management**

In a community, there are often diverging interests that may lead to conflict, and often two parties disagree about what should be done. Please ask some questions about how households and members of the community deal with arising conflicts and disputes.

**007.** Compared to the situation five years back, how many conflicts (disputes, fights, quarrels that reached public attention, e.g. were discussed in the mosques, bazaars and working paces, referred to a local power holder or bilaterally negotiated between the parties) approx. occurred during the last one year in the communities? What were these conflicts mainly about?

**008.** Compared to the situation five years back, in how many cases more /less (approx.) did at least one party apply physical force in order to win this conflict?

**009.** Suppose that people think that a decision by the district government (Nazim) is not correct. To whom of the following would they most likely turn for help?

- Union council
- Governor
- Provincial government
- Sardar
- Elders
- Mullah
- NGO

- Police
- Court
- Other.

**o10.** Has the state (district and provincial-level) been involved in conflict in or between communities in 2007? If so, what impact did it have? Have there been violent or non-violent conflicts between the state authorities and (your) community/ies? If yes what kind of?

### **C. Power relations**

Communities can have different ways in organizing the daily life of the community. Please ask some questions on who is taking decisions in the village and how decisions are taken.

**o11.** Whom do people consider the most powerful person in their community? Who do people listen to and respect? Who is consulted? Who has a veto-right? Please, rank the persons from most powerful to least powerful?

- Mullah
- Trader
- Sardar
- Teacher
- Doctor
- Police officer
- Elders
- Businessperson.

### **D. Community associations and self-help**

Some villages and communities in Pakistan deal with important issues in form of self-help and community associations. They may meet regularly or only when important issues arise. Please ask a few questions on how these for a work.

**o12.** How many member (approx.) of a community regularly participate in these groups? Do they take the decisions in the best interest of the entire community or do they serve the interest of a few influential households only? If someone or few people from your community are in trouble, how do you help them?)

**o13.** Are they involved in the identification of development projects? Is the jirga or community based organization consulted while planning for a development scheme?

### **E. State services and legitimacy**

Balochistan experienced a long period of instability and conflict. Please ask what this process means for households and communities.

**o14.** The police force is being reinforced in Balochistan. What is the impact of the police for the security in the communities?

- The police have a negative impact on the security of our community
- The police have no impact on the security of our community
- The police have a positive impact on the security of our community.

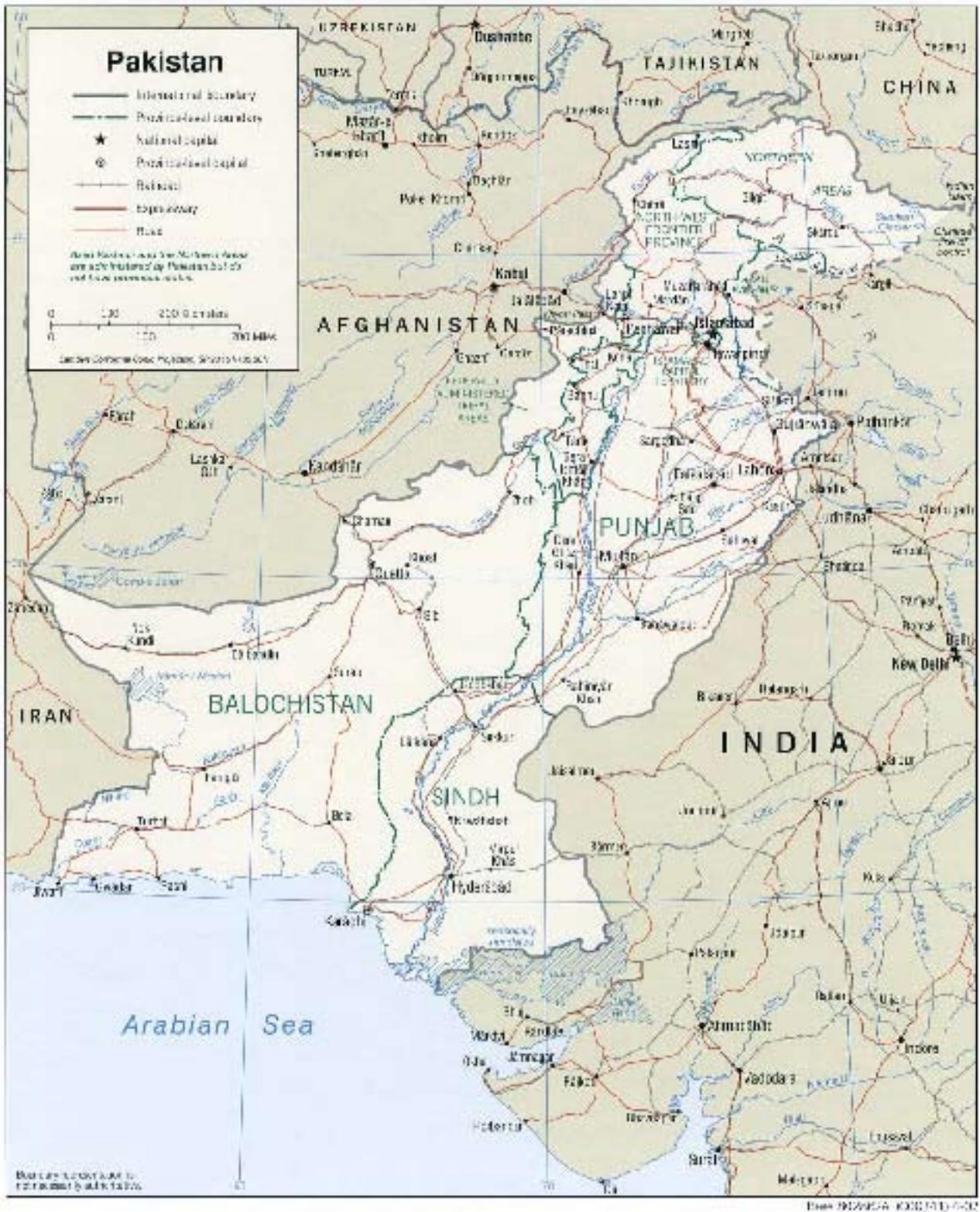
**o15.** The FC has/had been deployed in Balochistan. What is its impact for the security in the communities?

- The FC have a negative impact on the security of our community
- The FC have no impact on the security of our community
- The FC have a positive impact on the security of our community.

**o16.** Have communities as a whole been beneficiaries of (foreign/domestic) investment during the last five years?

- Schooling/vocational training in the community was improved
- Electricity supplies of the community have been improved
- Jobs for persons from the community have been created
- Roads and Bridges important to the community were built
- The quality of the community's drinking water has been improved
- Irrigation for community fields has been increased.

## Anhang 2: Karte Pakistan politisch



Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/pakistan\\_pol\\_2002.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/pakistan_pol_2002.jpg)

### Zuletzt erschienene Working Paper aus der SFB-Governance Working Paper Series

*Benecke, Gudrun/Branović, Željko/Draude, Anke* 2008: Governance und Raum. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2008.

*Beisheim, Marianne/Dingwerth, Klaus* 2008: Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance. Are the Good Ones Doing Better?, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 14, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, June 2008.

*Buckley-Zistel, Susanne* 2008: Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit. Möglichkeiten und Grenzen, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 15, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Juli 2008.

*Beisheim, Marianne/Fuhr, Harald* (Hrsg.) 2008: Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 16, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, August 2008.

*Koehler, Jan* 2008: Auf der Suche nach Sicherheit. Die internationale Intervention in Nordost-Afghanistan, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 17, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, November 2008.

*Börzel, Tanja A./Pamuk, Yasemin/Stahn, Andreas* 2008: The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad. One Size Fits All?, SFB-Governance Working Paper Series, No. 18, Research Center (SFB) 700, Berlin, December 2008.

*Nagl, Dominik/Stange, Marion* 2009: Staatlichkeit und Governance im Zeitalter der europäischen Expansion. Verwaltungsstrukturen und Herrschaftsinstitutionen in den britischen und französischen Kolonialimperien, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 19, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Februar 2009.

*Müller-Debus, Anna Kristin/Thauer, Christian R./Börzel, Tanja A.* 2009: Governing HIV/AIDS in South Africa. The Role of Firms, SFB-Governance Working Paper Series, No. 20, Research Center (SFB) 700, Berlin, June 2009.

*Schneckener, Ulrich* 2009: Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 21, Research Center (SFB) 700, Berlin, October 2009.

Diese und weitere Publikationen können im Internet unter [www.sfb-governance.de/publikationen](http://www.sfb-governance.de/publikationen) abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an [sfb700@zedat.fu-berlin.de](mailto:sfb700@zedat.fu-berlin.de) bestellt werden.

---

## Der Autor

Boris Wilke beschäftigt sich seit fünfzehn Jahren mit der politischen Entwicklung Pakistans: zunächst als Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg (1993-2002), dann als wissenschaftlicher Mitarbeiter eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG)



geförderten Forschungsprojektes am Deutschen Orient-Institut in Hamburg (1998-2001), als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin (seit 2003) und nun als Mitglied des DFG-Sonderforschungsbereiches 700 an der FU Berlin (seit 2006).

Kontakt: [boris.wilke@swp-berlin.org](mailto:boris.wilke@swp-berlin.org)

### Forschungsprogramm des SFB 700

*Governance* ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, „zerfallen(d)en Staaten“ in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

### Partnerorganisationen des SFB 700

Sprecheruniversität:  
Freie Universität Berlin



Universität Potsdam



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Hertie School of Governance



European University Institute  
Florenz (EUI)

