



Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Südasien

Im Unterschied zu einigen anderen Regionen deutet der langfristige Trend für Südasien – die Gesamtheit der Länder Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka – nach 1991 nicht in Richtung mehr Demokratie. Die bedeutsame Ausnahme ist Indien, wo sich demokratische Strukturen behaupten. Politische Instabilität und gewaltsame Konflikte sind häufig; die vollständige Durchsetzung des Gewaltmonopols bereitet fast allen Ländern Probleme. Demokratische Legitimation wird von vielen Menschen

eingefordert, faktisch existieren demokratische, religiöse und ideologische Formen der Legitimität sowie Klientelismus nebeneinander. Während Kompetenz für makroökonomische Regulierung fast überall zunimmt, gibt es in den Bereichen Sicherheit, Rechtswesen und soziale Wohlfahrt in den meisten Ländern große Defizite. Wirtschaftliches Wachstum bietet Spielräume für Politiken des sozialen Ausgleichs und nachhaltiger Entwicklung, die noch unzureichend genutzt werden.

1. Stabilität und politische Transformation

Bei großer Heterogenität der politischen Strukturen in Südasien sind Instabilität und gewalttätige Formen der Konfliktaustragung weit verbreitet. Mechanismen zu friedlichem Interessenausgleich sind noch unterentwickelt oder werden aus politischem Kalkül einzelner Akteure wenig genutzt. In den meisten Ländern haben Fähigkeiten und politischer Wille von Führungseliten nicht ausgereicht, historisch bedingte Konflikte wie die um Kaschmir und Afghanistan beizulegen und soziale wie ethnische Spannungen abzubauen. Auf Forderungen aus der Bevölkerung nach Teilhabe an Macht, Ressourcen und Entwicklungschancen sind die Eliten, so vor allem in Nepal, Pakistan und Sri Lanka, zu wenig eingegangen, in Sri Lanka mit der Folge von Separatismus und Bürgerkrieg. Streitigkeiten um Grenzen und Wasserressourcen sowie Migration führten zu teilweise gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Indien und Bangladesch. Fünf der acht Länder der Region werden in der Liste des *Failed States Index* 2007 zu den kritischsten 25 gezählt: Afghanistan, Pakistan, Bangladesch, Nepal und Sri Lanka. Beim Indikator der Weltbank – *Political Stability and Absence of Violence* – erhalten die meisten Länder der Region niedrige Werte.

Anders als in vielen anderen Regionen sind die Werte für das durchschnittliche Demokratieniveau seit den 1990er Jahren nicht gestiegen; nach 1998 sind sie gefallen (vgl. Graphik 1). Zwar gab es seit den 1990er Jahren zahlreiche Regimewechsel, teilweise verbunden mit Versuchen, demokratische Strukturen zu etablieren oder wieder herzustellen. Deren Ergebnisse sind jedoch ungewiss (Nepal, Bangladesch) oder müssen als Rückschritte angesehen werden (Pakistan). In Sri Lanka und Pakistan haben Unwille oder Unfähigkeit politischer Eliten zu Veränderungen dazu geführt, Machtstrukturen zu verfestigen und mehr Repression gegenüber politischen Gegnern hervorzurufen. Ebenso wie in Pakistan

wechselten sich auch in Nepal jeweils Phasen autokratischer Herrschaft und Versuche zur Wiederherstellung demokratisch legitimer Regierungen ab. Indessen behauptet sich Indien als der Welt größte Demokratie, trotz sozialer Spannungen und der Defizite in politischen Institutionen wie unzulängliche innerparteiliche Demokratie, zahlreiche Korruptionsfälle und Gefahren populistischer Instrumentalisierung religiöser Gegensätze. Da es nicht gelungen ist, Massenarmut auf dem Lande entscheidend zu mindern und sozioökonomische Ungleichheiten abzubauen, sind linksextremistische Aufstandsbewegungen erstarkt. Im Sonderfall Bhutan hat der König von sich aus den Aufbau von demokratischen Institutionen eingeleitet.

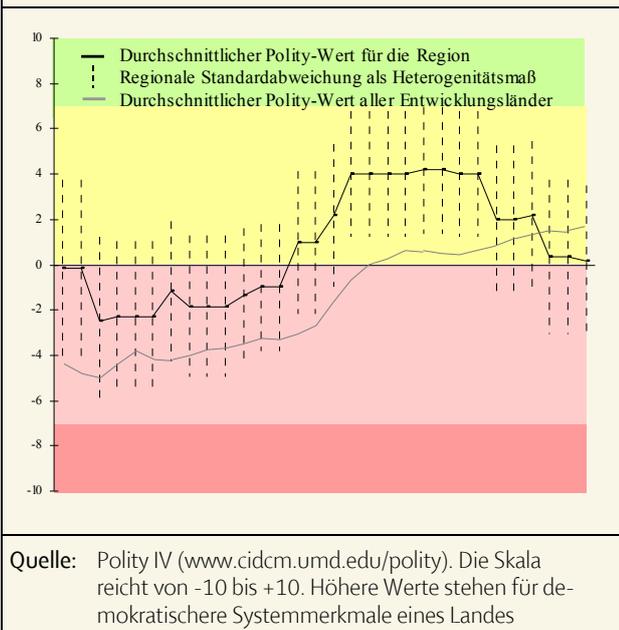
2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

Legitimität: Koexistenz unterschiedlicher Formen

Traditionelle Formen der Herrschaftslegitimation haben insgesamt an Bedeutung verloren; die Konsequenz hieraus ist jedoch uneinheitlich. In Nepal scheiterte König Gyanendra 2006 mit dem Versuch, eine autokratische Herrschaft zu etablieren. In Bhutan hat König Jigme Singye Wangchuk auf Funktionen und Teile von Macht verzichtet. In Afghanistan und Pakistan ist es hingegen bisher nicht gelungen, traditionelle Autoritäten wie Clan-Älteste und religiöse Führer älterer Provenienz für die Legitimierung und Stabilisierung des Staatswesens in konstruktiver Weise einzubinden.

Bei der religiösen Legitimierung staatlicher Herrschaft sind ebenfalls keine eindeutigen Tendenzen erkennbar. Die Zunahme islamischer Einflüsse auf die Politik in Pakistan und Bangladesch ist zumeist Begleiterscheinung von Kämpfen widerstreitender Parteien um die Macht, damit eher Ausdruck politischer Schwäche herrschender Eliten als Indiz für die Stärke islamischer Bewegungen. Das Reklamieren religiöser Legitimation spielt

Graphik 1: Durchschnittlicher Demokratiewert für Südasien (1975–2004) (6 Länder)



im indisch-pakistanischen Antagonismus weiterhin eine Rolle. Während in Indien trotz politisch wirksamer hindu-nationalistischer Strömungen ein säkulares Staatsverständnis vorherrscht, versteht sich Pakistan seit seiner Gründung als islamischer Staat. Auch in Pakistan geht es bei Auseinandersetzungen und Allianzen jedoch vornehmlich um Macht und Ressourcen. Als unvereinbar mit dem Anspruch der pakistanischen Regierung, Politik im Sinne des Islam zu betreiben, wird überdies die Mitwirkung beim internationalen Kampf gegen den Terror angesehen, der sich das Regime Musharraf nicht entziehen konnte. Dieser Kampf wird von weiten Teilen der islamischen Bevölkerung als gegen die eigene Identität gerichtete Fremdbestimmung abgelehnt. Auch in Bangladesch sind Aspekte religiöser Legitimation relevant. So vertrat von den beiden wichtigsten Parteien, deren Rivalität das Land bis zur Machtübernahme der vom Militär gestützten Übergangsregierung im Januar 2007 das Land beherrschte hatte, die *Awami League* eher eine säkulare Richtung, während sich die *Bangladesch Nationalist Party* (BNP) für eine stärker islamische Ausrichtung des Staates stark machte.

Der Hinduismus als politische Identität stiftende Kraft, in seinem Einfluss ohnehin nur auf wenige Länder beschränkt, hat in Indien mit der Abwahl der *Bharatiya Janata Party* (BJP) auf nationaler Ebene und mit dem Niedergang der Monarchie in Nepal erhebliche Rückschläge erfahren.

In Teilen Südasiens sind Bemühungen erkennbar, die Herrschaft durch mehr institutionalisierte Partizipation stärker als bislang demokratisch zu legitimieren oder, wie in Indien, die Basis der Legitimation durch den Ausbau demokratischer Verfahren auf subnationalen Ebenen zu verbreitern. In Indien werden regelmäßig Wahlen durchgeführt, auch unter schwierigen Sicherheitsbedingungen. In Sri Lanka ziehen herrschende Kräfte

ihre Legitimation teilweise aus Wahlen, teilweise aus ihrer Positionierung in Auseinandersetzungen zwischen den Bevölkerungsgruppen der Singhalesen, Tamilen und Moslems. Während die Rebellenbewegung *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) die Alleinvertretung in ihrem Einflussgebiet beansprucht und mit repressiven Mitteln durchsetzt, zeichnen sich singhalesische Politiker/-innen oft durch ausgeprägt klientelistische Praktiken aus.

Gewaltmonopol: Durchsetzung bleibt weithin ungelöste Aufgabe

In Südasien haben fast alle Staaten – mit Ausnahme der Malediven – große Schwierigkeiten, das Gewaltmonopol in ihren Territorien durchzusetzen. Prozesse der Nationenbildung, zum Teil von Grenzlinien und Machtkonstellationen aus der Kolonialzeit beeinflusst, sind vielfach umstritten geblieben. In großen Teilen Afghanistans, Pakistans und Sri Lankas ist die Staatsgewalt nicht oder nur eingeschränkt präsent. In Nepal hatten maoistische Rebellen im Zuge ihrer Rebellion 1996 bis 2006 in vielen Distrikten auf dem Lande die Kontrolle errungen. Auch in Teilen des ländlichen Indien, vor allem im Nordosten, beherrscht der Staat nicht durchgehend die Sicherheitslage.

Es gibt zahlreiche Gruppierungen nichtstaatlicher Gewaltakteure (*Non-State Armed Groups* – NSAG), die sich in Zielsetzung, Anhängerschaft, Organisationsgrad und Bereitschaft zu Dialogen stark unterscheiden. Die Bandbreite reicht von militanten Islamisten im Untergrund in Afghanistan und Pakistan über maoistische Rebellen mit ideologischem Anspruch in Indien und Nepal bis hin zu separatistischen Gruppen in Nordostindien und Sri Lanka. Die Übergänge zu kriminellen Aktivitäten sind oft fließend. Die Instrumentalisierung von NSAG durch Regierungen oder Sicherheitsapparate aus Nachbarländern, wie im Falle militanter islamistischer Gruppen in Kaschmir durch Pakistan, ist indessen eine Ausnahme. Im Unterschied zu Teilen Afrikas und Lateinamerikas spielt die Ausbeutung teurer Rohstoffe als Ressourcenbasis für NSAG keine nennenswerte Rolle, Opium in Afghanistan ist ein – allerdings bedeutsamer – Sonderfall.

Konflikte in Südasien haben oft grenzüberschreitende Implikationen. Das Streben der LTTE in Sri Lanka lässt die tamilische Bevölkerung in Indien und damit die indische Politik nicht unberührt. Auch der Erfolg oder Misserfolg der Maoisten in Nepal wird nach Indien ausstrahlen. Die Frage der Befriedung in Afghanistan und Pakistan betrifft nicht nur die Region sondern auch die Sicherheitslage in anderen Teilen der Welt.

Neben verfehlter Politik und ungleicher sozioökonomischer Entwicklung trägt auch die Existenz ethnischer, regionaler und religiöser sozialer Trennlinien zum Unvermögen der Staaten bei, das Gewaltmonopol durchzusetzen. Die ethnische Heterogenität in Südasien ist aber nicht per se eine Ursache; sie wird in den Auseinandersetzungen oft instrumentalisiert.

Staatliche Institutionen: Reformen auf Teilgebieten

Erfolge makroökonomischer Regulierung bestätigen die Leistungsfähigkeit von Teilen der Staatsapparate in Südasien. Reformen erstrecken sich zumeist nicht in vergleichbarem Maße auf die Wahrnehmung von anderen staatlichen Kernfunktionen wie Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit und Wohlfahrt. Damit nimmt die Gefahr zu, dass einzelne Gruppen ihre Anliegen gewaltsam durchzusetzen versuchen. Autorität und Effektivität staatlichen Handelns werden zudem eingeschränkt durch den Missbrauch von Ämtern für die verbreitete Selbstbereicherung von Eliten. Einige Länder Südasiens leiden unter Korruption in besonderem Maße; vier von acht rangierten beim *Corruption Perception Index 2007* von *Transparency International* im untersten Drittel.

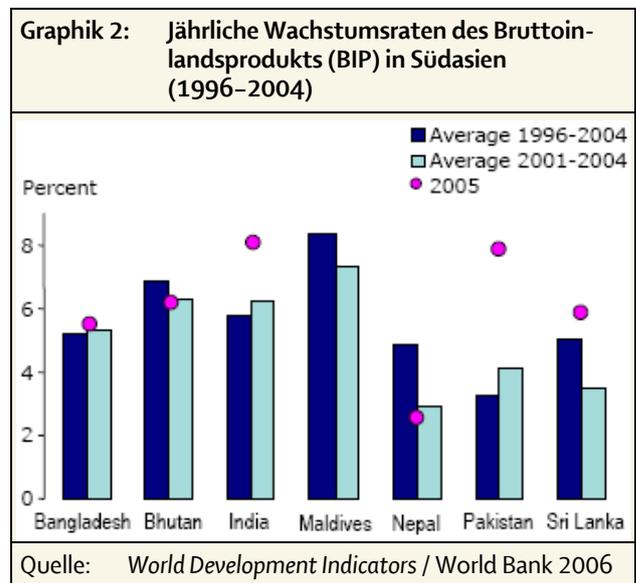
Die Ausgestaltung staatlicher Institutionen, der Gewaltenteilung, des Staatsaufbaus und der Subsidiarität ist in allen Staaten Südasiens, abgesehen von Indien mit seinen gefestigten Strukturen, Gegenstand tief greifender Debatten und machtpolitischer Kämpfe. Eindeutige Trends für die Region insgesamt sind schwer auszumachen. In den meisten Ländern – Afghanistan und Bhutan sind Sonderfälle – ist im Hinblick auf institutionenpersonelle Kapazitäten und den Rückhalt in der Gesellschaft ein Teil der Voraussetzungen für funktionierende Gewaltenteilung gegeben. Teile der Justiz, nicht zuletzt oberste Gerichte, verfügen über eine gewisse Unabhängigkeit und machen fallweise den Anspruch geltend, die Exekutive auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Normen zu kontrollieren. Indessen haben die nationalen Parlamente, wiederum mit Ausnahme Indiens, eine gegenüber der Exekutive schwache Stellung. Die Arbeit staatlicher Institutionen wird auch dadurch beeinträchtigt, dass viele Parteien überwiegend der Durchsetzung von Machtinteressen spezifischer Eliten oder ihrer Führungspersonlichkeiten dienen. Die Funktion, Vorstellungen und Anliegen weiter Bevölkerungskreise zu bündeln, Ziel- und Interessenkonflikte im geregelten Wettbewerb auszutragen, wird unzureichend erfüllt. Es fehlt an innerparteilicher Demokratie. Der übergroße Einfluss einzelner Politikerfamilien ist in Südasien ein auffälliges Phänomen.

Ansätze zur Dezentralisierung, die – mit Ausnahme der Malediven – durchgehend Bestandteil politischer Programme in Südasien sind, erstrecken sich zumeist nur auf die Delegation eines Teils der administrativen Funktionen, haben oft eher deklaratorischen Charakter oder werden wenig entschieden durchgeführt. Ausnahme ist erneut Indien, wo das föderale System und dezentrale Strukturen weiter ausgebaut wurden. Hingegen überwiegt vor dem Hintergrund der ethnischen, religiösen und regionalen Vielfalt bei den meisten Regierungen jedoch die Sorge, zentrifugalen Kräften oder sogar secessionistischen Bestrebungen den Weg zu bereiten.

Gestaltungsleistungen: Potentiale nicht voll genutzt

Daten zu Wachstum, Auslandsschulden und Devisenreserven belegen, dass Regierungen Reformerfordernissen

am ehesten auf dem Gebiet der Makroökonomie gerecht werden. Für Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal und Sri Lanka betrug das durchschnittliche Wachstum 1996–2004 laut Weltbank mehr als 5 % (vgl. Graphik 2). Damit eröffneten sich neue Spielräume für öffentliche Wohlfahrt und Zukunftsvorsorge. Die Weltbank hielt 2006 in ihrer Projektion „*Can South Asia End Poverty within a Generation?*“ die Überwindung der Armut in absehbarer Zeit für erreichbar.



Die Erträge der Wirtschaft kommen der breiten Bevölkerung nur eingeschränkt zugute. Die Asiatische Entwicklungsbank konstatierte nicht zuletzt für südasische Länder in den 1990er/2000er Jahren eine starke Zunahme wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit. Entwicklungsrückstände lassen sich auch am 177 Länder umfassenden *Human Development Index* (HDI) 2007 ablesen. Mit Ausnahme von Sri Lanka und den Malediven liegen die Ränge zwischen 126 (Indien) und 135 (Bangladesch). Die Trends weisen aufwärts, in Richtung Verbesserung. Staatliche Systeme sozialer Sicherung sind bisher nur rudimentär entwickelt oder dienen – wie in Sri Lanka – nicht überwiegend den Bevölkerungsgruppen mit dem größten Bedarf. In Indien warten viele ländliche Arme auf eine materielle Dividende der Demokratie. Budgetaufwendungen für Gesundheit und Erziehung sind niedrig; in der Sozialpolitik ist Indien keine Führungsmacht.

Indessen wurde die Fähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen, in akuten Notlagen wirksam tätig zu werden, spürbar verbessert. Dies zeigen etwa die Reaktionen Indiens auf den Tsunami oder von Bangladesch auf die häufigen Flutkatastrophen. Die Gefahr von Hungersnöten scheint gebannt.

Ein negatives Beispiel für die Vernachlässigung des Bildungswesens bietet Pakistan; so steht der Mangel an ausgebildeten Kräften einer besseren Wirtschaftsentwicklung entgegen. In der Region insgesamt leben laut Weltentwicklungsbericht 2007 rd. 400 Mio. junge Men-

schen im Alter zwischen 12 und 24 Jahren, etwa 30 % aller Jugendlichen in Entwicklungsländern. Das bietet Perspektiven und Potenziale, sofern es gelingt, Defizite an Bildung und beruflicher Qualifizierung anzugehen.

Für den Schutz und die Erhaltung von Umwelt und natürlichen Ressourcen sind die Staaten Südasiens noch unzureichend gerüstet. Die Verfügbarkeit von Wasser und landwirtschaftlich nutzbarem Boden wird durch den Klimawandel zusätzlich gefährdet. Die Bergregionen des Hindukush-Himalaya, deren Umweltsysteme und Ressourcen für die bevölkerungsreichen Ebenen flussabwärts große Bedeutung haben, sind ökologisch besonders verletzlich. Zwar wächst in Regierungen und Gesellschaften das Bewusstsein von der Notwendigkeit, die Nutzung der Ökosysteme, der Wirtschaft und der Infrastruktur anzupassen und Vorsorge zu treffen; dem Ausbau der Umweltgesetzgebung stehen jedoch Umsetzungsdefizite gegenüber. Für grenzübergreifende Politiken und Maßnahmen, wie sie in der *South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)* debattiert werden, werden mehr politischer Wille und der Ausbau operativ tätiger Institutionen benötigt.

Gutes makroökonomisches Management, das neben politischen Vorgaben nur wenige qualifizierte Fachleute in ausgewählten zentralstaatlichen Organisationen erfordert, hat sich in Südasien weitgehend durchgesetzt. Hingegen stellen Anforderungen des sozialen Ausgleichs und der Zukunftsvorsorge die Kapazitäten der Staatswesen – und den politischen Willen ihrer Führungen – vor komplexere Aufgaben, denen sie in unterschiedlichem Maße, insgesamt aber nur unzureichend gerecht geworden sind.

3. Rolle externer Akteure

Bei den Gründen für externe Akteure, in Südasien Einfluss zu nehmen, lassen sich vier Motivbündel identifizieren. Erstens soll mehr Stabilität erreicht, Sicherheitsrisiken sollen eingedämmt werden. Zweitens gibt es Interesse an mehr Kooperation mit wachsenden Volkswirtschaften der Region. Drittens geht es um die Relevanz Südasiens für die globale Umwelt, einschließlich der Folgen des Klimawandels. Viertens bestimmen für einen Teil der Partner Ziele demokratischer Transformation und von *Good Governance* die Prioritäten.

Die Möglichkeiten, zur Überwindung gewaltsam ausgeprägter Konflikte beizutragen, sind für externe Akteure begrenzt. Nur wenige externe Partner sind bereit und in der Lage, den Einsatz des politischen und entwicklungspolitischen Instrumentariums sorgfältig abzustimmen und ein langfristiges Engagement einzugehen. Afghanistan, Pakistan und die Verbindungen mit der weltweiten Terrorismusgefahr erfahren die höchste

Aufmerksamkeit. Der Antagonismus der Nuklearmächte Indien und Pakistan reicht tief und lässt sich von außen kaum abmildern. Indien betont als *Global Player* und Regionalmacht selbstbewusst die Eigenständigkeit seiner Politik. Im Falle Pakistans kommt es angesichts der zahlreichen Konfliktlinien kaum zu gemeinsamen Lageeinschätzungen der externen Partner, geschweige denn dazu, dass gleichgerichteter und effektiver Druck in Richtung Konfliktlösung und bessere Regierungsführung ausgeübt würde. Für die USA ist der Vorrang sicherheitspolitischer Interessen offensichtlich. Andere Akteure, darunter EU-Mitgliedstaaten, setzen auf Entwicklungszusammenarbeit und Politikdialoge, um längerfristige Prozesse der Transformation in Richtung Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialen Ausgleich zu befördern. Die Ausdifferenzierung staatlicher Strukturen und der zumeist offenen, pluralistischen Gesellschaften in Südasien bietet Ansatzpunkte für Kontakte mit Reformkräften und für ihre Förderung, nicht zuletzt auch außerhalb des Rahmens direkter staatlicher Kooperation.



Jochen Kenneweg
Gastwissenschaftler am
DIE

Literatur

Dosch, J./ M. Mols / R. Öhlschläger (Hrsg.) (2007): Staat und Demokratie in Asien, Berlin: Lit-Verlag

Asian Development Bank (2007): Key Indicators 2007: Inequality in Asia, Manila

World Bank (2006): Can South Asia End Poverty in a Generation?; online: <http://www.worldbank.org>