

BERICHTE

Hintergründe des pakistanischen Bürgerkriegs

PETER HESS

In der Nacht vom 25. auf den 26. März 1971 brach der sich schon während der ersten Jahre nach der Staatsgründung 1947 anbahnende Konflikt zwischen den beiden durch rund zweitausend Kilometer indischen Gebiets getrennten Teilen Pakistans in einen offenen Bürgerkrieg aus. Ein halbes Jahr nach der in jener Nacht von der westpakistanisch dominierten Armee begonnenen Unterdrückungsaktion ostbengalischer Autonomie- und Sezessionsforderungen erscheint die Möglichkeit des Überlebens eines geeinten Pakistans angesichts des wirtschaftlichen, politischen und militärischen Druckes auf Islamabad sehr ungewiß. Die im allgemeinen noch immer mit mehr Enthusiasmus als disziplinierter fachmännischer Organisation operierenden ostbengalischen Vorkämpfer eines unabhängigen „Bangla Desh“ konnten ihre Position militärisch und politisch etwas konsolidieren. Der Versuch des Militärregimes, in Ostpakistan unter Ausschluß der populärsten Politiker eine Normalisierung herbeizuführen, hat bisher keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen. Das erstaunliche Experiment des Schöpfers Pakistans, Mohammed Ali Jinnah, mitten im 20. Jahrhundert eine fast ausschließlich auf religiöser Gemeinsamkeit basierende Nation aufzubauen, erscheint heute als endgültig gescheitert, sowohl als Folge der sich mehrenden objektiven Divergenzen zwischen den beiden Landesteilen wie auch als Konsequenz politischer Unfähigkeit der Epigonen Jinnahs.

Indiens aktive Anteilnahme am pakistanischen Bürgerkrieg, bedingt sowohl durch eigene Interessen wie durch die in diesem Land verbreitete Sympathie für die Ostbengalen, und die durch den Unterbruch oder die Erhöhung militärischer und wirtschaftlicher Hilfe untermauerten Beeinflussungsversuche der Sowjetunion, Chinas und mehrerer westlicher Mächte, weisen auf die internationale Bedeutung des innerpakistanischen Konflikts für die strategische Lage in der Region hin. Die Gefahr einer Ausweitung des Bürgerkriegs zu einem indisch-pakistanischen Krieg mit der Möglichkeit einer Verwicklung auch von Großmächten ist noch nicht endgültig gebannt. Die in diesem Zusammenhang mit dem Abschluß eines indisch-sowjetischen „Friedens-, Freundschafts- und Zusammenarbeits-Vertrags“ am 9. August 1971 erfolgte weitgehende Absage Delhis an sein traditionelles, von Nehru als Modell für alle Entwicklungsländer begründetes „non-alignment“, bildet einen wichtigen Markstein sowohl in der Geschichte der indischen Außenpolitik wie der sowjetischen Bemühungen um die globale Ausbreitung ihrer Einflußsphäre. Deutlich zeigt sich beim Konflikt um „Bangla Desh“ auch eine intensive sowjetisch-chinesische Rivalität, während sich die westlichen Mächte ohne klare Zielvorstellungen für die Zukunft des Subkontinents vorwiegend auf Anstrengungen beschränken, die Auseinandersetzung zu begrenzen.

Die noch keineswegs abgeschlossene Bilanz des Bürgerkriegs an Menschenopfern und Flüchtlingen ist katastrophal: Hunderttausende von Toten, Millionen in dürtigst eingerichtete Lager Indiens geflohene Ostbengalen, Millionen im Innern Ostpakistans auf der Suche nach Sicherheit und Nahrung Umherirrender. Internationale humanitäre Hilfe sowohl für die Flüchtlinge in Indien wie für die Nahrungsversorgung Ostpakistans hat eingesetzt und muß weiter erhöht werden. Eine die eigentliche Ursache des Elends beseitigende politische Lösung aber ist noch nicht in Sicht.

Zerbrechliche Einheit Pakistans

Das im August 1947 aus der Teilung Britisch-Indiens in zwei souveräne Staaten hervorgegangene Pakistan ist einzigartig in seiner räumlichen Aufgliederung in zwei weit auseinanderliegende Teile, die sich in Klima und Wirtschaftsstruktur stark unterscheiden und von Menschen sehr divergierender Art bewohnt werden. Zum Beispiel sprechen die meisten Ostpakistaner Bengali, essen Reis und verwenden für einfachere Behausungen Bambus. In Westpakistan dagegen sprechen die Leute vorwiegend Urdu und damit verwandte Sprachen, ernähren sich von Weizen und bauen ihre Häuser mit Lehm. Die Prägung der Ostprovinz erinnert insgesamt bereits an Südostasien, die des Westteils an den Mittleren Osten. Über die Hälfte der Bevölkerung Pakistans wohnt in der dicht besiedelten Ostprovinz, die aber lediglich über sechzehn Prozent der Oberfläche des Landes verfügt.

Der Islam Westpakistans ist auch kulturell tief verankert, ist eng mit der arabisch-persischen Tradition verknüpft und fühlt sich selbstbewußt als stolzer Erbe der im Reich der Moghuls gipfelnden jahrhundertelangen Herrschaft mohammedanischer Fürsten über Indien. In Ostpakistan andererseits erwies sich die Prägekraft islamischer Tradition als weniger ausschließlich. Quantitativ wie qualitativ ist das hinduistische Element hier bedeutender als im Westteil. Mohammedanische wie hinduistische Bengalen teilen ein weitgehend gemeinsames Kulturerbe. Trotz der im Vergleich zum Westteil wirtschaftlich geringeren Entwicklung Ostpakistans kann hier ein etwas höherer Prozentsatz der Bevölkerung lesen und schreiben. Auch zeigen die Ostpakistaner im Durchschnitt größeres Interesse am politischen Geschehen, was sich in den letzten Jahrzehnten allerdings mehr durch Rebellionsneigungen als durch die Fähigkeit zu planmäßig organisierter Aktion manifestiert hat. Da vor 1947 die meisten Landbesitzer des heutigen Ostpakistans Hindus waren, die bei der Teilung des Subkontinents dann auswanderten, erfolgte in Ostbengalen fast automatisch eine Landreform, welche die traditionell hierarchische Sozialstruktur rascher verändert hat als in Westpakistan, wo die in der Gesellschaftsordnung eine dominierende Stellung einnehmenden mehrheitlich mohammedanischen Gutsherren trotz einiger Beschränkungen ihre frühere Position weitgehend halten konnten.

Daß trotz dieser Verschiedenheiten und gegen den energischen Widerstand sowohl der indischen Unabhängigkeitsbewegung „Indian National Congress“ wie der britischen Kolonialmacht das Entstehen Pakistans durchgesetzt wurde, gründete auf dem intensiven Wunsch vieler Moslems des Subkontinents, eine von der hinduistischen Mehrheit Indiens unabhängige staatliche Existenz führen zu können. Schon kurz nach der ersten Begeisterung über die Staatsgründung manifestierten sich aber die vielfältigen Interessendifferenzen, welche im Verlauf der Jahre eine immer

ernsthafte Gefährdung der Einheit der hart erkämpften „Heimat der Moslems“ bewirkten. So büßte zum Beispiel das bei der Staatsgründung genügend starke Bindeglied des Islams zunehmend an Einfluß ein. Auch führte die anfangs von keinem der verantwortlichen Politiker als entscheidende Staatsgefahr erkannte wachsende Dominierung des Landes durch den bevölkerungsärmeren Westteil zum Anschwellen einer den Samen der Sezession in sich tragenden Autonomiebewegung in Ostpakistan. Überdies versagten die nach dem frühen Tod der Staatsmänner Mohammed Ali Jinnah (1948) und Liaquat Ali Khan (1951) sich allzu sehr um Ämter und Pfründen streitenden Politiker Pakistans bei ihrer Aufgabe, die sich häufenden Grundprobleme zu lösen. Nach einigen zivilen Staatsstreichern übernahm 1958 der Armeekommandierende Ayub Khan die Macht, die er zehn Jahre später, 1969, im Gefolge monatelanger Unruhen dem neuen Armeechef Yahya Khan abtreten mußte.

Die Rolle des Islams als Fundament Pakistans wurde durch zwei Entwicklungsprozesse geschwächt. Erstens spielten sich im Zusammenhang mit den jahrelangen Verfassungsdiskussionen (1947 bis 1958!) erbitterte Auseinandersetzungen ab zwischen einer westlich beeinflussten Elite einerseits, die sich durch die Gründung Pakistans primär von der wirtschaftlichen Domination der Hindus lösen, jedoch keinerlei Theokratie mit übermäßigem Einfluß der Mullahs aufbauen wollte, und jenen Kreisen andererseits, die nun einen auf den Koran ausgerichteten islamischen Idealstaat erstrebten. Zweitens bahnte sich ein Säkularisierungsprozeß an, der andere Elemente als die gemeinsame Religion, vor allem wirtschaftliche Interessen, in den Vordergrund rückte und bei den Dezemberwahlen 1970 wesentlich beigetragen haben dürfte sowohl zum Sieg der mit klassenkämpferischen Sozialismusparolen werbenden Pakistan People's Party (PPP) Bhuttos in Westpakistan wie zum Erfolg der ausdrücklich religionsneutralen („secular“) Awami League Sheik Mujibur Rahmans in Ostpakistan.

Zunehmendes wirtschaftliches Ungleichgewicht der Landesteile

Eine bewußte Ausbeutung Ostpakistans durch den Westteil und damit gleichsam eine moralische Schuld der westpakistanischen Führer nachzuweisen, ist schwierig. Unbestritten steht aber die politisch dann schließlich entscheidende Tatsache fest, daß sich sowohl die Verteilung des pakistanischen Bruttosozialprodukts wie der Unterschied der Pro-Kopf-Einkommen laufend zugunsten Westpakistans verändert haben. Daß sich der Sitz der Zentralregierung und der meisten übrigen gesamtstaatlichen Institutionen in Westpakistan befinden und die Ostpakistaner in der Armee wie in den höheren Beamtenposten untervertreten waren, trug weiter bei zum Gefühl vieler Ostpakistaner, benachteiligt zu sein.

Eine Durchsicht pakistanischer Wirtschaftsstatistiken führt zum Schluß, daß die vor allem für den Aufbau moderner Produktionsanlagen benötigten Auslandsimporte und Auslandskredite größtenteils nach **Westpakistan** gelangten, Ostpakistan dagegen meist einen Exportüberschuß aufwies und im Binnenhandel andererseits einen günstigen Markt für die wachsende westpakistanische Industrieproduktion darstellte. Auch die Entwicklungsinvestitionen sowohl im öffentlichen wie vor allem im privaten Sektor waren bedeutend höher in West- als in Ostpakistan. Zwischen

1950 und Ende 1969 betrug Ostpakistans Exportüberschuß im Außenhandel insgesamt rund 4,3 Milliarden Rupien, Westpakistans Importüberschuß rund 20,7 Milliarden Rupien. Im Binnenhandel zwischen West- und Ostpakistan andererseits ergab sich in derselben Periode ein Exportüberschuß des Westteils von etwa 6,8 Milliarden Rupien. Ausländische Experten schätzen, daß Ostpakistan bis diesen Frühling jeweils rund vierzig Prozent der westpakistanischen Industrieprodukte aufgenommen hat. Erst im dritten Fünfjahrplan, 1965–1970, erhielt der öffentliche Sektor Pakistans den etwa dem Bevölkerungsanteil entsprechenden Investitionsanteil von 53 Prozent (1955–60: 38%, 1960–65: 45%). Bei den um rund die Hälfte höheren Privatinvestitionen betrug Ostpakistans Anteil während des dritten Plans noch immer nur 26 Prozent (1955–60: 20%, 1960–65: 22%).

Die Differenz zwischen dem west- und dem ostpakistanischen Pro-Kopf-Einkommen erhöhte sich von rund dreißig Prozent 1949–1950 auf über sechzig Prozent 1969 bis 1970. Das 1949–1950 noch leicht größere Bruttosozialprodukt Ostpakistans von 12,4 Milliarden Rupien (Westpakistan: 12,1 Mrd. R) war 1964–1965 mit 19,4 Milliarden Rupien um 1,8 Milliarden geringer als dasjenige Westpakistans.

Die Ursachen des zunehmenden wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen den beiden Landesteilen sind komplex und können nicht allein durch „Ausbeutung“ erklärt werden. In mehrfacher Hinsicht waren in Westpakistan zum Beispiel günstigere Entwicklungsvoraussetzungen vorhanden, sowohl für Industrien wie für die landwirtschaftliche Produktion. Die im pakistanischen Entwicklungskonzept die Hauptrolle spielenden Privatunternehmer setzten ihre Mittel deshalb vorwiegend in bessere Renditen verheißenden Westteil ein, ohne daß die allzu exklusiv auf ein rasches Wachstum der Gesamtwirtschaft ausgehenden staatlichen Stellen die politische Gefahr dieses Trends erkannten und genügend energisch Investitionsanreize im Ostteil förderten. Erst am Ende der Regierungszeit Ayub Khans schien man sich zögernd dazu zu entschließen, selbst bei geringeren Rentabilitätsaussichten auf mehreren Gebieten Investitionen in Ostpakistan vorzuziehen.

Ostpakistans Autonomiestreben

Die heute als „Pakistan-Resolution“ bezeichnete Erklärung der All-India Muslim League vom 24. März 1940 in Lahore forderte, „daß geographisch zusammenhängende Teile (des indischen Subkontinents, d. V.) als Regionen so konstituiert werden sollen – wenn nötig mit gewissen Grenzverschiebungen –, daß die Gebiete, in denen die Moslems eine Mehrheit darstellen – wie zum Beispiel in den nordwestlichen und östlichen Zonen Indiens –, als ‚unabhängige Staaten‘ gruppiert werden, in denen die sie konstituierenden Einheiten autonom und souverän sind“. Aus dieser nicht gerade leicht verständlichen Formulierung geht eines hervor: es war damals ein Pakistan vorgesehen mit weitgehender Eigenständigkeit seiner Teile. Im Pakistan der Wirklichkeit überwogen dann aber sowohl in den Verfassungen wie vor allem in der Machtstruktur zentralistische Elemente. Insbesondere seit der Machtergreifung der Armee 1958 verblieb den Provinzen keinerlei wesentliche Selbstbestimmungsmöglichkeit mehr, was sich auf Grund der westpakistanischen Dominanz in der Armee vor allem hart gegen Mitbestimmungswünsche Ostpakistans auswirkte.

Eine erste das ostbengalische Selbstbewußtsein akzentuierende Agitation fand 1952 statt mit dem schließlich erreichten Ziel, neben Urdu auch Bengali als offizielle Sprache Pakistans anzuerkennen. Denkmäler in Dacca und vielen anderen Städten und Dörfern Ostbengalens erinnern noch heute an die Todesopfer jener Kampagne, und alljährlich wurde seither ein spezieller Feiertag begangen für die weitere Stärkung des Bengali. In den jahrelangen Verhandlungen der gleichzeitig auch als Legislative funktionierenden verfassungsgebenden Versammlungen Pakistans stellten sich als Hauptprobleme immer wieder die Forderung nach Autonomie der Provinzen — insbesondere Ostpakistans —, und die Frage, wie im Parlament des Gesamtstaats einerseits der die Bevölkerungsmehrheit umfassenden Ostprovinz das ihr gehörige Gewicht eingeräumt, andererseits auch Westpakistan ein entscheidendes Mitspracherecht gesichert werden kann. Das „Basic Principles Committee“ äußerte sich 1950 bei seinen Vorschlägen für die Grundlinien der neuen Verfassung für eine „Autonomie“ Ost- und Westpakistans, was seither theoretisch von allen Pakistanern akzeptiert wurde, ohne sich aber über das Maß dieser Autonomie einig zu sein.

Die schon gefährlich weit fortgeschrittene Entfremdung Ostbengalens zeigte der überwältigende Sieg einer „Vereinigten Front“ ostpakistanischer Oppositionsparteien gegen die herrschende Muslim League bei den ostpakistanischen Provinzwahlen 1954. Das 21-Punkte-Wahlprogramm der Front forderte unter anderem die „vollständige Autonomie Ostpakistans auf allen Gebieten mit Ausnahme von Verteidigung, Außenpolitik und Währungswesen“, „vollständige Freiheit vom Zentrum für die Juteexporte“ sowie „Konsultationen zwischen dem Zentrum und Ostpakistan über die Zuteilung von Devisen für Importe“. Teils die Unfähigkeit ostbengalischer Politiker zu koordinierter Aktion, teils westpakistanische Gegenmaßnahmen, verhinderten aber eine ernsthafte Berücksichtigung dieser schon damals populären Anliegen. General Ayub Khans Machtübernahme 1958 und sein Verbot der bisherigen Parteipolitik leitete einige Jahre oberflächlicher Ruhe ein, während denen sich die Autonomisten kaum Gehör verschaffen konnten.

Die ostbengalischen Moslems hatten sich 1947 mit Begeisterung Pakistan angeschlossen. Sie fühlten sich zwar — wie auch heute noch — mit der Hindu-Mehrheit Westbengalens kulturell eng verbunden, suchten sich aber zu lösen von der Dominierung durch die agileren bengalischen Hindus, die das meiste Land besaßen, die Mehrheit der Akademiker stellten und den Handel beherrschten. Auch die für die Ostbengalen nach den ersten Jahren Pakistans offensichtlich gewordenen Mängel ihres Staates ließen noch keineswegs Gedanken an Sezession aufkommen. Noch während des indisch-pakistanischen Krieges im September 1965 erwachte in Ostbengalen im Gegenteil wieder ein sehr starkes nationales Einheitsgefühl. Die bedeutendsten ostpakistanischen Politiker erließen mehrfach Aufrufe für die Unterstützung des Kampfes gegen Indien.

Nach Kriegsende verschärfte sich das Verhältnis der beiden Landesteile aber rapid. Man wurde sich in Ostpakistan plötzlich bewußt, wie ungeschützt man einem allfälligen Angriff Indiens ausgesetzt gewesen wäre. Nur eine einzige Division befand sich in der Ostprovinz. Der Präsident hielt sich dauernd im Westteil auf. Alle Waffenfabriken befanden sich in Westpakistan, mit dem außer einem beschränkten Telefon- und Telegrammverkehr alle Verbindungen unterbrochen waren. Öffentlich warfen ostbengalische Abgeordnete Präsident Ayub Khan nun vor, er habe um der vier

Millionen Kaschmiri willen die Menschen ganz Ostpakistans gefährdet. Schon früher bedauerte man in der Ostprovinz die übertriebene Bedeutung, welche die Zentralregierung dem fernen Kaschmir und dem auf den Westteil beschränkten Problem der Indus-Gewässer beimaß. Die Erfahrung des Krieges bestärkte jetzt viele Ostpakistaner in der Ansicht, daß eine vermehrte Eigenständigkeit gerade auch im Hinblick auf Notlagen dringend nötig war.

Sheik Mujibs „Sechs Punkte“

Im Februar 1966 versammelten sich im Hause des früheren Premierministers Chaudhuri Mohammed Ali in Lahore Vertreter der meisten pakistanischen Oppositionsparteien und berieten Pläne, durch gemeinsame Anstrengungen die Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie zu erwirken. Erstmals bei diesem Treffen legte der populäre Präsident der ostpakistanischen Awami-Liga, Sheik Mujibur Rahman, ein vom Generalrat seiner Partei genehmigtes Sechs-Punkte-Programm vor, das dann auch im Dezember 1970 als Wahlplattform diente. Das Manifest sieht vor, daß dem Zentrum nur Verteidigung und Außenpolitik überlassen bleiben sollen. Zwei verschiedene Währungen oder mindestens die Etablierung zweier Staatsbanken werden gewünscht. Die Provinzen allein verfügen dem Plan gemäß über das Besteuerungsrecht. Die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den zwei Landesteilen soll durch Reformen aufgehoben werden. Schließlich sieht das Programm auch eigene Territorialtruppen Ostpakistans vor.

Alle westpakistanischen Konferenzteilnehmer hielten die „Sechs Punkte“ für zu extrem, hofften aber, mit Mujib zu einem Kompromiß kommen zu können. Die anfänglich erstaunlich ausführliche Publizität der Regierungspresse für Mujibs Thesen diente offenbar dem Zweck, die Einigungsbestrebungen der Opposition zu hintertreiben. Ayubs Berater erkannten vorerst nicht die gefährliche Popularität des Programms. Im April dann aber warnte der Präsident im Hinblick auf Mujibs Manifest öffentlich vor der möglichen Notwendigkeit eines Bürgerkriegs und erinnerte in diesem Zusammenhang an den amerikanischen Sezessionskrieg. In Ostpakistan setzten Demonstrationen für die „Sechs Punkte“ ein, die in einem von der Awami League proklamierten Generalstreik am 7. Juni 1967 gipfelten. Mindestens elf Personen kamen bei Zusammenstößen mit der Polizei um. Zahlreiche Awami-League-Führer, auch Sheik Mujibur Rahman, wurden um diese Zeit verhaftet und wegen „Vergehen gegen die Sicherheit des Staates“ angeklagt.

Im Dezember 1967 gab die Regierung bekannt, sie habe in Ostpakistan eine Verschwörung aufgedeckt („Agartala-Conspiracy“), die darauf abgezielt haben soll, mit indischer Hilfe Ostpakistans Unabhängigkeit zu gewinnen. Manche Umstände lassen vermuten, daß die „Verschwörung“ mindestens teilweise von Regierungsseite erfunden worden ist, mit der etwas merkwürdigen Absicht, dadurch die politische Opposition zu diskreditieren. Die angeblichen Verschwörer waren ein Flottenoffizier, ein paar Unteroffiziere, zwei höhere Beamte und als einziger bekannter Mann Sheik Mujib — der zu jener Zeit aber schon seit über einem Jahr im Gefängnis steckte. Das Gerichtsverfahren gegen die „Verschwörer“ kam nie zum Abschluß, und es erfolgte auch kein Urteil. Mujib wurde im Februar 1969 aus dem Gefängnis entlassen. Ostpakistans Öffentlichkeit hatte den Prozeß mit wachsenden Protestgefühlen zur Kenntnis genommen.

Auf die Initiative hin des langjährigen früheren Außenministers Zulfikar Ali Bhutto setzte im Frühjahr 1969 in Westpakistan eine Massenprotestbewegung gegen Ayub Khan ein, die auch auf Ostpakistan übergriff und den Präsidenten schließlich zur Demission zwang. Erneut war aber die Stunde der Politiker und der Rückkehr zur parlamentarischen Demokratie noch nicht gekommen. General Yahya Khan übernahm die Macht und verhängte über das ganze Land das Kriegsrecht. In einer Ansprache kündigte er am 26. März aber an, daß er „keinen andern Ehrgeiz hege als die Herbeiführung von Bedingungen für die Wiederherstellung einer verfassungsmäßigen Regierung“.

Yahya Khans Demokratisierungsversuche

Schon Präsident Ayub hatte zum Schluß einige, wenn auch völlig ungenügende Anstrengungen unternommen, dem für Pakistans Einheit immer gefährlicher werdenden Eindruck einer Benachteiligung der Ostbengalen entgegenzuwirken. Yahya setzte diese Politik fort¹.

Einige Ideen, wie etwa das Ziel des Perspektivplans 1965–1985, bis 1985 zwischen West- und Ostpakistan Einkommensparität zu erreichen, blieben zwar fromme Wünsche. Von Jahr zu Jahr erhöhte sich aber zum Beispiel der ostpakistanische Anteil an den Investitionen im öffentlichen Sektor. Auch war eine gewisse Zunahme der Zahl von Ostbengalen in höheren Beamtenkategorien zu verzeichnen. Das Hauptquartier der Nationalversammlung wurde nach Dacca verlegt. Zwei Waffenfabriken wurden in Ostpakistan gebaut.

Als seine Hauptaufgabe betrachtete Yahya Khan jedoch die Wiederherstellung einer verfassungsmäßigen zivilen Regierungsform. Bereits am 28. November 1969 gab er den in der Folge vorerst durchaus eingehaltenen Fahrplan des Demokratisierungsprozesses bekannt. Demzufolge sollte ab 1. Januar 1970 wieder volle politische Betätigungsfreiheit herrschen. Als Termin für die Wahlen war der 5. Oktober 1970 vorgesehen. Die gewählten Parlamentarier müßten dann innert 120 Tagen die neue Verfassung Pakistans beschließen und würden daraufhin ihre vollen Kompetenzen übernehmen. In derselben Rede vom 28. November 1968 gab der Präsident auch bereits die wesentlichen Punkte eines diesem Demokratisierungsprozeß zugrunde gelegten Rahmengesetzes bekannt:

- Westpakistan wird wieder in vier Provinzen aufgeteilt.
- Die Nationalversammlung soll nach dem Prinzip „Ein Wähler – Eine Stimme“ erkoren werden, so daß Ostpakistan's Bevölkerungsmehrheit auch im Parlament voll zur Geltung kommt.
- Ost- und Westpakistan sollen in der künftigen Verfassung „maximale Autonomie erhalten, soweit dies nicht die nationale Integrität und Solidarität des Landes beeinträchtigt“.

¹ „Einer der Gründe für die Unzufriedenheit des Volkes von Ostpakistan war ein Gefühl, daß es ihnen nicht erlaubt war, die ihnen gehörige Rolle bei den Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene zu spielen... Meiner Meinung nach waren sie völlig berechtigt, unzufrieden zu sein mit diesem Zustand.“ (Yahya Khan, Erklärung vom 28. 7. 1969.)

Die im Einverständnis aller geringfügig verschobenen Wahlen fanden am 7. Dezember 1970 statt. Sie ergaben einen fast totalen Sieg der Awami League Sheik Mujibs in Ostpakistan, die im neuen 313köpfigen Parlament nun allein über eine absolute Mehrheit von 169 Sitzen verfügte. Öffentlich sprach Präsident Yahya Khan von Mujib als dem künftigen Premierminister Pakistans. In Westpakistan erzielte Bhutto's People's Party mit etwa vier Siebenteln aller Abgeordneten dieses Landes teils ebenfalls einen deutlichen Erfolg. Mujib's überwältigendes Resultat wurde, abgesehen vom Hauptfaktor seiner immensen Popularität, noch dadurch begünstigt, daß Bhashani's National Awami Party (NAP) die Wahlen boykottierte und die gewaltige Flutkatastrophe Ostbengalens im November wegen der bescheidenen Hilfe durch das Zentrum den Drang nach eigener Verfügungsgewalt über die Mittel ähnlich verstärkt hatte wie 1965 der Kaschmir-Krieg.

Die weitere Entwicklung wurde nun bestimmt vom Zusammenprall dreier Machtgruppen, sichtbar in der Auseinandersetzung dreier Persönlichkeiten, deren divergierende Interessen, ebenso aber auch deren oft emotional-demagogischer Kampfstil, Pakistan Ende März 1971 in den Bürgerkrieg stürzten. Aus vielerlei Gründen ist anzunehmen, daß Yahya Khan den Demokratisierungsprozeß tatsächlich durchführen wollte, unter zwei Bedingungen allerdings. Als Exponent einer Armee, die ihrer nicht unverständlichen Selbsteinschätzung zufolge schon wiederholt das Land vor der Unfähigkeit und Selbstsüchtigkeit kleinlicher Politiker zu retten hatte, wollte er auf keinen Fall die Auflösung der staatlichen Einheit zulassen². Auch sollte das Zentrum über ein Minimum starker eigener Autorität verfügen, insbesondere auch, was den Unterhalt einer starken Armee angeht. Mit diesem Hinweis auf einen Aspekt der Motivierung Yahya Khans und seiner Mitgeneräle soll keineswegs deren späteres verbrecherisches Vorgehen gegen das bengalische Volk entschuldigt werden. Man muß aber verstehen, daß es sich dabei nicht einfach um rauhe Machtgier handelte, sondern primär um das Übel eines „idealen“, alle andern Werte übersteigenden Nationalismus.

Sheik Mujibur Rahman, gestärkt durch die überwältigende demokratische Legitimation, erstrebte nun endlich die schon so lange vorenthaltene Autonomie, eine Durchsetzung in **toto** seines Sechs-Punkte-Programms. Er hätte vielleicht gewisse Modifikationen angenommen, war aber von tiefem Mißtrauen durchdrungen, daß man ihn letztlich doch noch um die Früchte seines Wahlsieges bringen werde. Bhutto strebte vor allem zwei Ziele an. Als Repräsentant Westpakistans wollte er sicherstellen, daß der Gesamtstaat künftig nun nicht ähnlich exklusiv von Ostpakistan dominiert wird wie bisher vom Westteil. Persönlich strebte er an, in irgendeiner Weise an die Macht zu gelangen. Es gibt viele Hinweise darauf, daß Bhutto sogar bereit war – und es heute vermutlich noch immer ist –, ein geeintes Pakistan praktisch aufzugeben und dann die Führerrolle in einem von Ostbengalen losgelösten Westpakistan zu übernehmen.

Die „Diskussion“ der Rivalen spielt sich in einer zunehmend erhitzten Atmosphäre ab, meist auf dem Weg öffentlicher Erklärungen vor einem Publikum, dem man durch

² „Finally let me make it absolutely clear that no matter what happens, as long as I am in command of the Pakistan Armed Forces and Head of the State, I will ensure complete and absolute integrity of Pakistan. . . . It is the duty of the Pakistan Armed Forces to ensure the integrity, solidarity and security of Pakistan – a duty in which they have **never** failed.“ (Yahya Khan, Erklärung vom 6. März 1971.)

eine „starke“ Haltung imponieren wollte. Charakteristisch für die Gefahren dieser Methode ist etwa, daß es trotz der öffentlichen Unversöhnlichkeit noch im Spät-März zu einem geheimen, durchaus freundlichen Treffen Bhuttos mit Mujib gekommen sein soll, das aber unter dem Druck der Extremisten dementiert werden mußte und keine Fortsetzung mehr fand³. Mujib, getragen und gedrängt von irrationaler Begeisterung seiner Anhänger, konzentrierte sich immer mehr auf eines: die Verwirklichung ostpakistanischer Autonomie, des schon lange erträumten „Bangla Desh“ — des „Landes der Bengalen“. Mujib kümmerte sich kaum um die Probleme des Gesamtstaates und bemühte sich wenig, als Führer der pakistanischen Mehrheitspartei den Westprovinzen Zusicherungen für ihre Zukunft in einem von der Awami League dominierten Staat zu geben. Mujib verfügte unanfechtbar über die demokratische Legitimation zu seinem Handeln. Er führte aus, was die überwältigende Mehrheit des ostbengalischen Volkes wollte. Er verhielt sich aber nicht als Staatsmann. Höchst unweise mißachtete er die Machtlage. Die Armee **und** den westpakistanischen Mehrheitsführer Bhutto zum Gegner zu haben, barg unheimliche Gefahren in sich.

Yahya Khan hatte die Nationalversammlung auf den 3. März nach Dacca einberufen. In phalerischem, selbstzerstörerischem Ton gab Bhutto nun aber am 28. Februar bekannt, daß seine Partei das Parlament boykottieren werde. Seine Abgeordneten würden nicht erscheinen, bis es außerparlamentarisch zu einer Verständigung zwischen ihm und Mujib über die Grundzüge der Verfassung gekommen sei. Er wolle nicht nach Dacca gehen, um sich von Mujibs Mehrheit „diktieren“ zu lassen. Ebenso verhängnisvoll war nun, daß Präsident Yahya in völliger Verkennung der in Ostpakistan zu erwartenden Reaktion schon tags darauf am 1. März bekannt gab, daß er die Eröffnung der Nationalversammlung auf ein ungenanntes späteres Datum verschiebe, und dafür ausdrücklich als Grund Bhutto's Boykottklärung nannte. Die Drohung Bhutto's und deren Annahme durch Yahya bildeten den entscheidenden Beginn der nun folgenden Ereignisse, die Ostpakistan fast unvermeidbar dem Bürgerkrieg zutrieben.

Die Ostbengalen wurden von Enttäuschung und Wut gepackt. Sie sahen nun den Beweis, daß eine westpakistanisch-militärische Verschwörung sie erneut prellen wolle und sie deshalb ihr „Bangla Desh“ auf anderen als verfassungsmäßig-demokratischen Wegen durchsetzen müßten. Am 2. März rief Mujib zu einer „gewaltlosen Nicht-Zusammenarbeit-Bewegung“ auf mit dem nun ultimativ verlangten Ziel einer „sofortigen Aufhebung des Kriegsrechts und der Machtübertragung an die gewählten Volksvertreter“. Am 7. März riß er schließlich de facto die gesamte Zivilverwaltung Ostpakistans an sich und begann, detaillierte Direktiven auszugeben. Schon früher hatte Mujib gelegentlich privat von „Sezession“ gesprochen, ohne dies jedoch wirklich unwiderruflich ernst zu meinen. Deutlicher als je bisher äußerte er aber jetzt am 6. März in einem privaten Gespräch, daß er nicht mehr an der Gestaltung der Verfassung interessiert sei. Seine jetzt einzige Sorge sei, ob Ostbengalen von Westpakistan als Bruder scheiden könne oder ob hierfür ein Bürgerkrieg nötig sei. Auch dies bedeutete beim allzu oft von Gefühlen getriebenen Mujib noch nicht den endgültigen Bruch mit Pakistan. Ernsthaft beteiligte er sich seit dem 15. März an Verhandlungen mit Präsident Yahya Khan und Bhutto, die beide nach

³ Mündliche Mitteilung Bhuttos an den Vf.

Dacca gekommen waren. Yahya verließ Ostpakistan am 24. März. In der Nacht vom 25. auf den 26. März schlug die Armee zu.

Die sarkastischerweise mit dem Ziel eines geeinten Pakistans vorgehende Armee handelte vielerorts so grausam und rücksichtslos gegen ihre bengalischen „Mitbürger“, daß es seither höchst zweifelhaft geworden ist, ob die Ostbengalen jemals wieder freiwillig auch nur einer lockeren Verbindung mit Westpakistan zustimmen werden. Hunderttausende von Bengalen wurden getötet, Millionen vertrieben. Zum weitaus größten Teil aus Rache gegen die Armeeoperation, vereinzelt aber auch schon vor dem 25. März haben allerdings auch Bengalen gemordet – vermutlich mehrere zehntausend nichtbengalische Zivilpersonen. Nach mehrwöchigen Kämpfen gelang der Armee eine gewisse Beherrschung der Lage. Trotz der Ernennung eines bengalischen Zivilgouverneurs und einigen weiteren völlig ungenügenden Aussöhnungsmaßnahmen ist zur Zeit aber keinerlei politische Lösung in Sicht. Yahya Khan's im September angekündigter neuer Demokratisierungsfahrplan stellt für Ostpakistan nur eine Farce dar.

Die Mehrzahl der demokratisch gewählten Parlamentarier Ostpakistans hat sich dem Kampf für ein unabhängiges „Bangla Desh“ angeschlossen. Im April verkündeten sie in Anwesenheit Dutzender ausländischer Journalisten formell die Unabhängigkeit ihres „Staates“, und gaben die Bildung einer „Regierung“ bekannt. Zunehmend aktiv zeigt sich die Bangla-Desh-Guerilla-Bewegung – die „Mukti Bahini“ („Armee der Befreiung“), die mit vielfältiger indischer Hilfe operiert und sich unter anderem zusammensetzt aus geflohenen bengalischen Soldaten des pakistanischen „East Bengal Regiment“ und der „East Pakistan Rifles“.

Ungewisse Zukunft

Präsident Yahya ist weiterhin entschlossen zur Wahrung der „Integrität Pakistans“. Die „Mukti Bahini“ und der passive Widerstand vieler Bengalen stören aber die erhoffte rasche „Normalisierung“ erheblich. Der teilweise Unterbruch der ausländischen Wirtschaftshilfe, die Kosten der Militäroperation, sich abzeichnende politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten in Westpakistan und außenpolitischer Druck mancher Pakistan durchaus wohlgesinnter Staaten bedrängen das Regime weiter. China zeigt nach anfänglicher Unterstützung des pakistanischen Vorgehens in Ostpakistan eine für Islamabad peinliche Zurückhaltung. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten, auch andere interessierte Mächte und vermutlich sogar Indien, arbeiten teilweise noch immer – auf je verschiedene Weise – für die Lösung eines weitgehend autonomen, von Sheik Mujib geführten Ostbengalen **innerhalb** Pakistans: wenn möglich als Endziel, mindestens jedoch als irgendwie gesichtswahrende Übergangslösung bis zu einer unter günstigeren Umständen durchführbaren Trennung in zwei souveräne Staaten. Komplexe Überlegungen und Interessen sind mit im Spiel. Delhi zum Beispiel sieht eine Chance, bei einer Teilung und damit einer Schwächung Pakistans seine Stellung als südasiatische Führungsmacht stärken zu können. Es teilt aber auch Bedenken Moskaus und Washingtons, ob ein unabhängiges „Bangla Desh“ politisch stabil bleiben werde und nicht durch linksextremistische und anarchistische Kräfte zu einem auch auf Indien und Burma übersprudelnden Unruheherd gemacht werden könnte. Bei Gesprächen sowohl mit

Bangla-Desh-Politikern in Indien wie mit Ostbengalen aller Bevölkerungsschichten in Ostpakistan und in indischen Flüchtlingslagern erhält man allerdings den Eindruck, daß heute eine Aufgabe ihrer Unabhängigkeitsforderung unwahrscheinlich geworden ist.

Ostbengalens Zukunft ist ungewiß. Sie hängt von einer noch nicht vorhersehbaren Kombination innerpakistanischer Machtkämpfe und ausländischer Einflußnahmen ab. Sicher ist nur das weiterhin andauernde Leiden der Bevölkerung, die letzten November von einer Flutkatastrophe, seit März durch eine der rücksichtslosesten Militärkampagnen unserer Zeit heimgesucht worden ist, nun in teils zerstörten Ortschaften wohnt, teils umherirrend oder in indischen Flüchtlingslagern lebt, und in den nächsten Monaten von einer schweren Hungersnot bedroht ist.

Materialien und Daten

1. Das Sechs-Punkte-Programm der Awami League

(Erstmals veröffentlicht am 12. Februar 1966. Es bestehen in der Ausführlichkeit unterschiedliche Varianten dieses Dokuments. Der folgende Text ist dem Wahlmanifest der Partei entnommen.)

„Pakistan shall be a Federation granting full autonomy on the basis of the six-point formula to each of the federating units:

Point No. 1:

The character of the Government shall be federal and parliamentary, in which the election to the Federal Legislature and to the legislature of the federating units shall be direct and on the basis of universal adult franchise. The representation in the federal legislature shall be on the basis of population.

Point No. 2:

The Federal Government shall be responsible only for defence and foreign affairs and subject to the conditions provided in (3) below, currency.

Point No. 3:

There shall be two separate currencies mutually or freely convertible in each wing for each region, or in the alternative a single currency, subject to the establishment of a federal reserve system in which there will be regional federal reserve banks which shall devise measures to prevent the transfer of resources and flight of capital from one region to another.

Point No. 4:

Fiscal policy shall be the responsibility of the federating units. The federal government shall be provided with requisite revenue resources for meeting the requirements of defence and foreign affairs, which revenue resources would be automatically appropriable by the Federal Government in the manner provided and on the basis of the ratio to be determined by the procedure laid down in the Constitution. Such constitutional provisions would ensure that Federal Government's revenue requirements are met consistently with the objective of ensuring control over the fiscal policy by the Governments of the federating units.

Point No. 5::

Constitutional provisions shall be made to enable separate accounts to be maintained of the foreign exchange earnings of each of the federating units, under the control of the respective governments of the federating units. The foreign exchange requirement of the Federal Government shall be met by the Governments of the federating units on the basis of a ratio to be determined in accordance with the procedure laid down in the Constitution.

The regional governments shall have power under the constitution to negotiate foreign trade and aid within the framework of the foreign policy of the country, which shall be the responsibility of the Federal Government.

Point No. 6:

The Government of the federating units shall be empowered to maintain a militia or para-military force in order to contribute effectively towards national security.“

2. Land und Bevölkerung Pakistans

	Pakistan	Ostpakistan	Westpakistan
Bevölkerung (1969)	132 Mill.	71 Mill.	61 Mill.
Fläche	936 720 km ²	142 797 km ²	801 408 km ²
Bevölkerungsdichte	141/km ²	496/km ²	43/km ²
Anteil Analphabeten (1961)		78,5 ⁰ / ₀	83,7 ⁰ / ₀
Religion: Moslems	88,1 ⁰ / ₀	80,4 ⁰ / ₀	97,1 ⁰ / ₀
Hindus	10,7 ⁰ / ₀	18,4 ⁰ / ₀	1,6 ⁰ / ₀
andere	1,2 ⁰ / ₀	1,2 ⁰ / ₀	1,3 ⁰ / ₀

3. Pakistans Provinzaufteilung

Provinz	Einwohnerzahl	Pro-Kopf-Einkommen (1968–1969 in Rupien)
Sind (inkl. Karachi)	12 Millionen	854
Pandschab	39 Millionen	614
Belutschistan	2 Millionen	455
North West Frontier Province	8 Millionen	360
Ostpakistan (bildet eine einzige Provinz)	71 Millionen	460

4. Resultate der Wahlen vom 7. Dezember 1970 für die Nationalversammlung Pakistans *

Parteien	Ostpakistan	Westpakistan
Awami-League	167	
Unabhängige	2	16
Pakistan People's Party		81
Jamaat-Ulema-i-Islam		14
Muslim League (Qayyum)		9
Muslim League (Council)		7
Muslim League (Convention)		2
National Awami Party (Wali)		5
Jamaat-i-Islam		4
	169	138
		144**

Total Abgeordnete

313

Bei den am 17. Dezember 1970 durchgeführten Wahlen für die **Provinzparlamente** *** erzielte in Ostpakistan die Awami League 284 der 300 Mandate. In Westpakistan gewannen Bhutto's Pakistan People's Party (PPP) und ihr nahestehende Kandidaten rund 190 von

* Einschließlich der Nachwahl von Mitte Januar 1971 sowie der sieben der Awami League zugefallenen, ernannten weiblichen Parlamentarier Ostpakistans; jedoch ohne die sechs zu ernennenden weiblichen Abgeordneten Westpakistans.

** Einschließlich der sechs zu ernennenden weiblichen Abgeordneten.

*** Einschließlich der Nachwahlen in Ostpakistan Januar 1971.

300 Sitzen. In der Provinz Sind erzielte die PPP allein die absolute Mehrheit mit 32 von 60 Abgeordneten, in der Provinz Pandschab mit 113 von 180 Abgeordneten. In der North-West Frontier Province und in Belutschistan ergaben sich keine eindeutigen Mehrheiten einer einzelnen Partei.

5. Tabellen zum wirtschaftlichen Verhältnis zwischen West- und Ostpakistan

Zuverlässige Wirtschaftsstatistiken über das Verhältnis zwischen West- und Ostpakistan sind schwierig zu erhalten. Vergleiche verschiedener Veröffentlichungen zeigen, daß die Zahlen aus politischen Gründen gelegentlich abgeändert oder in irreführender Darstellung publiziert werden. Der hier zu illustrierende Trend der Entwicklung läßt sich jedoch trotz Variationen im Detail deutlich erkennen. Die folgenden Tabellen sind zusammengestellt auf Grund von Angaben in den amtlichen Publikationen „East Pakistan's Share in Central Revenue and Expenditure“ (Government of Pakistan, 1971), „Toward Economic Parity“ (1964), Economic Survey, 1966–1967 (1967) und Pakistan, Basic Facts 1966–1967 (1967).

Tabelle 1: **Pro-Kopf-Einkommen während des zweiten und dritten Fünfjahrplans**
(in Rupien gemäß Preisen 1959–1960)

	(49–50)	60–61	61–62	62–63	63–64	64–65	65–66	66–67	67–68	68–69	69–70
Pakistan	285	303	312	314	330	352	358	366	382	391	403
Ostpakistan	252	259	268	262	285	282	283	278	293	292	299
Westpakistan	326	334	343	356	361	412	413	433	452	469	483
Differenz	74	75	75	94	76	130	130	155	159	177	184
Differenz in % des ostpakistanischen Einkommens	29,3	29	28	35,8	26,6	46,1	45,9	55,7	54,2	60,6	61,5

Tabelle 2: **Außenhandel nach Regionen** (in Millionen Rupien)

	Exporte		Importe	
	Ostpakistan	Westpakistan	Ostpakistan	Westpakistan
1960–61	1 259	540	1 014	2 173
1961–62	1 301	543	873	2 236
1962–63	1 249	998	1 019	2 800
1963–64	1 224	1 075	1 448	2 982
1964–65	1 268	1 140	1 702	3 672
1965–66	1 514	1 203	1 328	2 880
1966–67	1 576	1 338	1 567	3 626
1967–68	1 484	1 864	1 327	3 327
1968–69	1 543	1 763	1 850	3 047
1969–70*	837	755	699	1 672
Total Jahrzehnt*	13,255 Mrd. = 54% der Gesamtexporte	11,219 Mrd. = 46% der Gesamtexporte	12,827 Mrd. = 31% der Gesamtimporte	28,415 Mrd. = 69% der Gesamtimporte

Jahrzehnt-Außenhandelsbilanz Ostpakistans 1960–1970* +0,428 Mrd. Rupien.
 Jahrzehnt-Außenhandelsbilanz Westpakistans 1960–1970* –15,160 Mrd. Rupien.
 Jahrzehnt-Außenhandelsbilanz Ostpakistans 1950–1960: +3,895 Mrd. Rupien.
 Jahrzehnt-Außenhandelsbilanz Westpakistans 1950–1960: –5,545 Mrd. Rupien.

* Bis Dezember 1969.

Tabelle 3: **Entwicklung des Brutto-Sozialprodukts** (in Preisen von 1959–1960, Quelle: Khan/Bergan, Pakistan Development Review, Karachi 1966)

	Ostpakistan	Westpakistan
1949–1950	12,4 Mrd. Rupien	12,1 Mrd. Rupien
1959–1960	15,0 Mrd. Rupien	16,5 Mrd. Rupien
1964–1965	19,4 Mrd. Rupien	21,2 Mrd. Rupien

Tabelle 4: **Pakistanischer Binnenhandel nach Regionen** (in Millionen Rupien)

Finanzjahr	Exporte Westpakistans nach Ostpakistan	Exporte Ostpakistans nach Westpakistan	Exportüberschuß Westpakistans Importüberschuß Ostpakistans
1960–61	826	364	462
1961–62	855	402	453
1962–63	957	473	484
1963–64	895	511	384
1964–65	874	537	337
1965–66	1 209	652	557
1966–67	1 325	739	586
1967–68	1 233	785	448
1968–69	1 385	871	514
1969–70*	869	515	354

Jahrzehnt-Exportüberschuß Westpakistans im Binnenhandel: 1950–1960: 2,229 Mrd. Rupien.
 Jahrzehnt-Importüberschuß Ostpakistans im Binnenhandel: 1960–1970*: 4,579 Mrd. Rupien.

* Bis Dezember 1969.

Tabelle 5: **Entwicklungsinvestitionen Pakistans** (in Millionen Rupien)

Planperiode	Öffentlicher Sektor		Anteil-% Ostpakistan	Privater Sektor		Anteil-% Ostpakistan
	Ostpakistan	Westpakistan		Ostpakistan	Westpakistan	
1955–1960	2 630	4 290	38	730	2 930	20
1960–1965	6 700	7 900*	45	3 000	10 700	22
1965–1970**	11 630	10 220*	53	5 440	15 900	26

* Ausschließlich das ebenfalls in Westpakistan liegende „Indus-Basin“-Projekt.

** Provisorisch.

5. Ausgewählte Quellen und Darstellungen

Government of Pakistan, White Paper on the Crisis in East Pakistan (Islamabad, August 1971).

Adam, Werner: Pakistan – eine gespaltene Nation. In: Außenpolitik, August 1971.

Bangla Desh, Background and Perspectives. Ed. by Subhash C. Kashyap. Delhi, 1971.

Bangla Desh. Sondernummer der Zeitschrift „Seminar“, Nr. 142, Delhi, Juni 1971.

Bhargava, G. S.: Pakistan in Crisis. Delhi, 1971 (2. A.).

Hess, Peter: Das Autonomiestreben Ostpakistans – Gefährdete Einheit Pakistans. In: Neue Zürcher Zeitung, 25. und 26. November 1966.

Tayyeb, A.: Pakistan. A Political Geography. London, 1966.

Neue Zürcher Zeitung, Zürich (detaillierte Direktberichterstattung aus Pakistan und Indien).

Pakistan Times, Lahore/Rawalpindi (offiziöses Regierungsorgan).

Pakistan Observer, Dacca (englischsprachige, bis zum 25. 3. 1971 in gründlicher Weise für Ostpakistans Autonomie werbende Tageszeitung).

Times of India, Delhi/Bombay (ausführlichste indische Berichterstattung).

The Times, Sunday Times, London (detaillierte Berichterstattung aus Indien, teils auch aus Pakistan).