

Der Kashmir-Konflikt

- 50 Jahre Konfrontation zwischen Indien und Pakistan -

von Hermann Kreutzmann

Zahlreiche Erbschaften des britischen Kolonialreiches haben bis in die Gegenwart überdauert. Ein enorm kostenträchtiges und kontrovers eingeschätztes Konfliktfeld war, ist und bleibt wahrscheinlich für die absehbare Zukunft die Kashmir-Krise, die dringend für die soziale Infrastruktur benötigte Ressourcen verschlingt.

An diesem Konflikt sind nicht allein Indien und Pakistan beteiligt, obwohl hier externe Einmischung alter und neuer Großmächte kaum zu verzeichnen ist. Eine dritte Partei in dieser Konfrontation wird häufig vergessen und vernachlässigt, und das sind die Bewohner von Kashmir selbst. Sie bilden keine homogene Gemeinschaft und sind keineswegs alle der Sprachgruppe der Kashmiri zuzurechnen. Neben der sprachlichen Differenzierung in indische (Kashmiri, Panjabi, Dogri, Pahari) und tibetische Sprachen (Ladakhi, Balti) bleibt eine weitere Unterscheidung der Bevölkerung nach konfessionellen Kategorien zu berücksichtigen. Hier leben Menschen, die sich zum Islam, zum Hinduismus und zum Buddhismus bekennen. Diese religiösen Trennlinien sind inkongruent mit den linguistischen Aufteilungen. Klar unterschiedene Siedlungsterritorien bzw. Sprach- und Religionsareale sind nur bedingt identifizierbar.

Die Ausgangssituation dieses Konfliktes ist kompliziert. Die Bevölkerungszusammensetzung ist heterogen und das Territorium, um das es in diesem Konfliktfeld geht, ist gleichfalls nicht für alle Parteien dasselbe. Zur Klärung dieses Sachverhaltes und zur Vertiefung eines Verständnisses über die aktuellen Streitigkeiten sollen zwei Aspekte näher beleuchtet werden: erstens die Entstehung der Auseinandersetzung um Kashmir und zweitens die konstitutionelle Lage zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit. Gerade der zweite Punkt besitzt Relevanz auch für andere Territorialkonflikte in Südasien.

Die Zwei-Nationen-Theorie und Kashmir

Die Teilung Britisch-Indiens in das muslimisch dominierte Pakistan und die hinduistisch geprägte Indische Union

folgte der sogenannten Zwei-Nationen-Theorie. Danach sollten die Distrikte Britisch-Indiens, die nach dem letzten verfügbaren Bevölkerungszensus von 1941 eine mehrheitlich muslimische Bevölkerung aufwiesen, Pakistan zufallen, im umgekehrten Fall sollten muslimische Minderheitsgebiete in der Indischen Union verbleiben. Dieses Kriterium traf auch für Kashmir zu. Dennoch ist ihre Umsetzung hier gescheitert, da zugleich den Herrschern von Fürstentümern eine eigenmächtige Entscheidungsbefugnis zugestanden wurde. Verschiedene Gründe können für das Scheitern einer einvernehmlichen Lösung im Falle Kashmirs angeführt werden. Der damals herrschende Maharaja von Kashmir, Hari Singh, entstammte der hinduistischen Dogra-Dynastie, während das Gros seiner Untertanen muslimischen Glaubens war. Regionale Unterschiede waren ebenfalls auszumachen: Die Mehrheit der muslimischen Bevölkerung besiedelte das dichtbevölkerte Kashmir-Becken und die angrenzenden Bergregionen. Der Anteil der kashmirischen Muslime betrug im Becken mehr als 90 Prozent, lediglich in der Hauptstadt Srinagar sank ihr Anteil auf 86 Prozent zugunsten anderer Konfessionsgruppen, die eine wichtige Stellung in Handel und Bürokratie einnahmen. Die Siedlungszentren der Hindu- und Sikh-Bevölkerung befanden sich vorwiegend im südlich angrenzenden Jammu und im umgebenden Pir Panjal-Gebirge. Dennoch stellten sie auch dort lediglich im östlichen Bereich lokal die Mehrheitsbevölkerung. Aus dieser Region, die im Zensus von 1941 eine muslimische Bevölkerung von 53 Prozent aufwies, entstammte auch das hinduistische Herrscherhaus der Dogra-Dynastie. Nach der Teilung hat sich diese Bevölkerungsstruktur zugunsten einer heutigen Hindu-Mehrheit in Jammu gewandelt, was auf Grenzverschiebungen und Flüchtlingsbewegungen zurückzuführen ist.

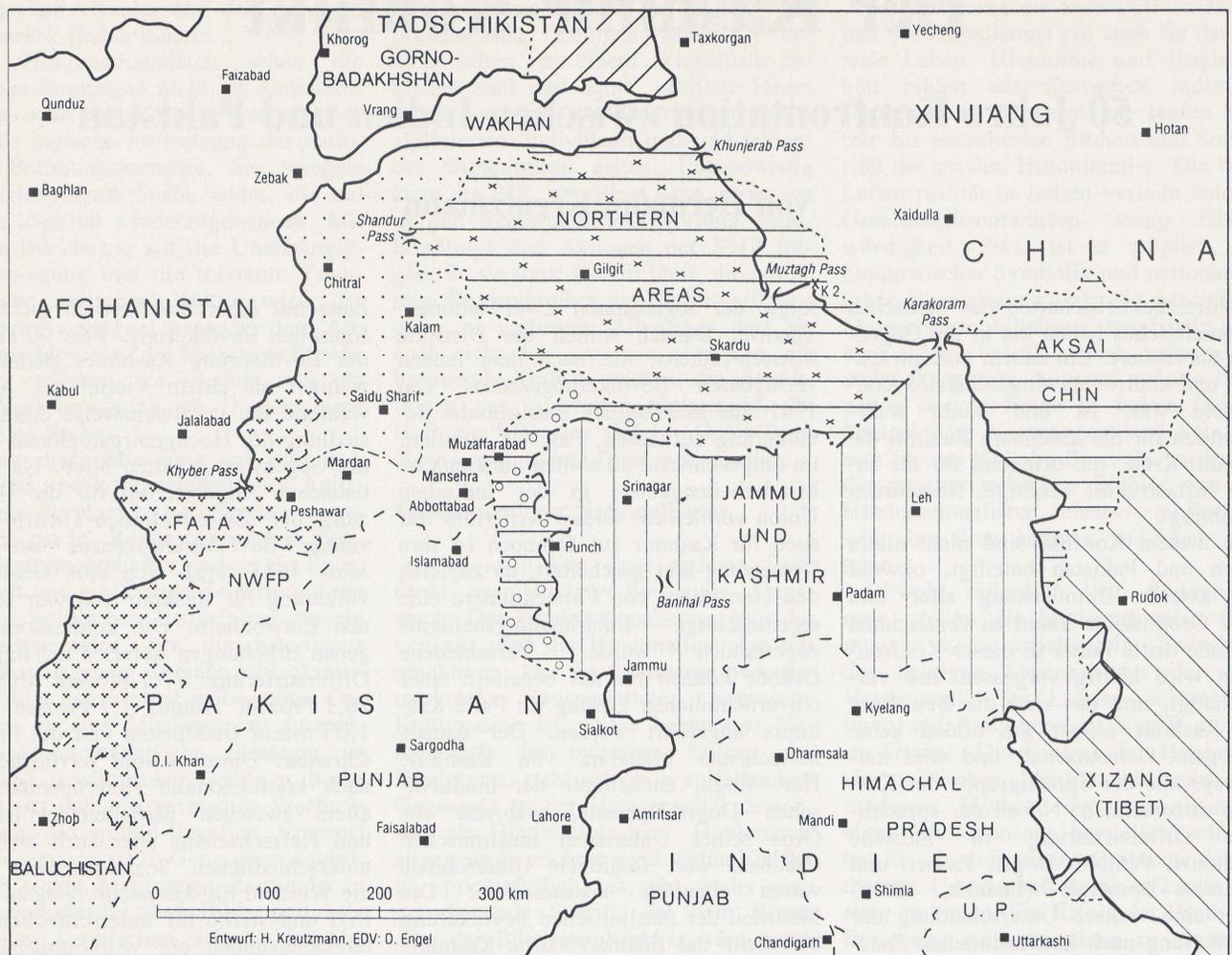
Zahlenmäßig weniger signifikant, aber doch durch einen beträchtlichen Teil des Herrschaftsgebietes von Maharaja Hari Singh ausgewiesen, schlossen sich im Osten und Nordosten die Siedlungsgebiete einer lamaistisch-buddhistischen Bevölkerung an. Ladakh, Zaskar und Rupshu bilden die dünnbesiedelten Ge-

biete mit einer mehrheitlich nicht-muslimischen Bevölkerung. Fast 90 Prozent der Bevölkerung Kashmirs siedeln auf weniger als einem Viertel des Areals, während die vergleichsweise dünne Besiedlung der Hochgebirgsregionen bis in die Gegenwart erhalten blieb. Nach statistischen Angaben des für die Umsetzung der Zwei-Nationen-Theorie relevanten Bevölkerungszensus aus dem Jahre 1941 ergab sich eine Gesamtbevölkerung für Kashmir von vier Millionen Einwohnern. Die konfessionsbezogenen Erhebungen lieferten die folgende Differenzierung: 77,1 Prozent Muslime, 20,1 Prozent Hindu, 1,7 Prozent Sikh, 1,0 Prozent Buddhisten und 0,1 Prozent Christen. Diese sowohl territoriale als auch konfessionelle Heterogenität, vor allem zwischen Mehrheitsbevölkerung und Herrscherhaus aber auch zwischen unterschiedlichen Sozialgruppen, legte die Wurzeln für den nachfolgenden Konflikt und stellte für unterschiedliche Interessengruppen ein willkommenes Instrument politischer Mobilisierung dar, zumal Maharaja Hari Singh seine Entscheidung für oder gegen einen Beitritt zu Indien oder Pakistan bis zuletzt hinausögerte. Diese Lage war bedenklich, stellte doch Kashmir das größte und vielleicht auch wirtschaftlich wertvollste Fürstentum unter britischer Dominanz im indischen Subkontinent dar.

Die Geschichte des ersten Krieges zwischen den neuentstandenen Staaten Indien und Pakistan ist häufig und ausführlich beschrieben worden, und dennoch sind die Auffassungen von Historikern in beiden Staaten über Auslöser und Verlauf nicht nur in diesen Punkten äußerst kontrovers. Das Spektrum schwankt zwischen Überfällen aufgebracht muslimischer Stammeskrieger und der Verschwörung einzelner Protagonisten zugunsten einer indischen Dominanz, manche Beobachter sahen das unentschlossene Spiel des Herrschers als Versuch, staatliche Unabhängigkeit zu erreichen und ein völkerrechtlich anerkanntes Gebilde zu regieren.

Wie dem auch sei, wichtiger ist an dieser Stelle, wie dieser erste Krieg geführt und beendet wurde. Die Truppen beider gerade unabhängig gewordener Staaten standen paradoxerweise weiterhin unter britischem Kommando, als sie

Umstrittene Territorien und Statusbesonderheiten im westlichen Hochasien



<p>Umstrittene Territorien</p> <ul style="list-style-type: none"> Von Indien beanspruchtes Gebiet Von China beanspruchtes Gebiet Von Pakistan beanspruchtes Gebiet Von tibetanischer Exilregierung beanspruchtes Gebiet 	<p>Grenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> Internationale Grenze Waffenstillstandslinie zwischen Indien und Pakistan Grenze umstrittener Territorien Grenze der Stammesgebiete Provinzgrenze 	<p>Verwaltungsgebiete mit unterschiedlichem Rechtsstatus in Pakistan</p> <ul style="list-style-type: none"> FATA (Federally Administered Tribal Areas) PATA (Provincially Administered Tribal Areas) Northern Areas (Provinzstatus verweigert) Azad Kashmir (eigene Verfassung)
--	--	--

Abbildung 1: Umstrittene Territorien und Statusbesonderheiten im Kashmir-Konfliktraum (entnommen aus H. Kreutzmann: Vom "Great Game" zum "Clash of Civilizations"? Imperialpolitik und Grenzziehungen in Hochasien. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 141 (2) 1997, S. 178)

in Kashmir gegeneinander kämpften. Zu Beginn der Kampfhandlungen im Oktober 1947 befehligten die beteiligten Armeen noch britische Offiziere, unterstützt auf beiden Seiten der Front durch Angehörige der im Aufbau befindlichen nationalen Truppen. Ihrerseits unterstanden die Kolonialoffiziere wiederum den Befehlen von Feldmarschall Sir Claude Auchinleck seines Zeichens Oberbefehlshaber sowohl der indischen als auch pakistanischen Truppen. Einige Forscher betonen, daß gerade diese paradoxe Konstellation zu einer raschen Intervention seitens der Vereinten Nationen zur Erreichung von Friedensverhandlungen geführt habe. Der Historiker Alastair Lamb führt in seinem 1991 erschienen Buch "Kashmir. A Disputed Legacy 1846-1990" an, daß nach Auffassung der

meisten zeitgenössischen britischen Beobachter eine Teilung Kashmirs die sinnvollste Lösung gewesen wäre. Dieser Schlichtungsvorschlag wäre der Philosophie der Zwei-Nationen-Theorie gefolgt. Danach hätte Indien weite Teile von Jammu und Ladakh erhalten - also die Gebiete mit mehrheitlich hinduistischer und buddhistischer Bevölkerung, während der Rest des Dogra-Herrschaftsbereiches Pakistan zugefallen wäre. Dieses Lösungsmodell wurde erneut 1950 vom britischen UN-Botschafter bei den Vereinten Nationen vorgetragen, jedoch verwarfen sowohl Indien als auch Pakistan diesen Kompromiß. Beide Kontrahenten forderten damals eine allgemeine Volksabstimmung, die über die Zugehörigkeit des gesamten Territoriums eine Entscheidung herbeiführen

sollte. Daher einigte man sich in dem 1948 erzielten Friedensschluß auf den Abzug aller Truppen jenseits der vereinbarten Waffenstillstandslinie ('cease fire-line'), die damit verbundene Schaffung getrennter Einflußzonen in Kashmir und die umgehende Abhaltung eines Referendums.

Ohne signifikante Änderungen überlebte diese Trennlinie den zweiten Krieg zwischen beiden Ländern, der im Jahre 1965 vor allem auch in Kashmir ausgefochten wurde. Das Friedensabkommen vom Januar 1966 wurde zwischen dem indischen Premier Lal Bahadur Shastri und dem pakistanischen Präsidenten Ayub Khan unter Vermittlung des sowjetischen Premierministers Alexei Kosygin in Tashkent ausgehandelt und bestätigte den status quo sowie den Rück-

zug der jeweiligen Truppen hinter die 'line of control', wie fortan die Waffenstillstandslinie genannt werden sollte.

In der dritten kriegerischen Auseinandersetzung zwischen beiden Staaten, die zur zweiten Teilung und der staatlichen Unabhängigkeit Bangladeshs führte, spielte der Kashmir-Konflikt eine nachgeordnete Rolle und der status quo wurde im Simla-Abkommen 1972 zwischen Indira Gandhi und Zulfikar Ali Bhutto fortgeschrieben. Die Frage des unabhängigen und international überwachten Referendums über den zukünftigen Status von Kashmir wurde bis heute nicht auf diplomatischer Ebene durch eine Einigung beider Kontrahenten beantwortet. Dennoch spielt dieser Aspekt eine wichtige Rolle vor allem in der veröffentlichten Meinung in Pakistan. Von Anfang an haben sich verschiedene indische Regierungen einer Abstimmung verweigert und die Kashmir-Frage auf eine innenpolitische Angelegenheit reduziert, bei der externe Einmischung unerwünscht bleiben sollte.

Junagadh und Kashmir: Parallelen und Unterschiede

In einem ähnlich gelagerten Fall unter umgekehrten Vorzeichen nämlich in Junagadh ist es dennoch zu einer Abstimmung gekommen. Das ehemalige Fürstentum Junagadh (inklusive der Enklave Mangrol) auf der Kathiawar-Halbinsel (Saurashtra, indischer Bundesstaat Gujarat) sah sich zur Zeit der Dekolonisation in der Position, daß ein muslimischer Herrscher eine mehrheitlich hinduistische Bevölkerung in der Beitrittsfrage vertrat. Hier war die Einstellung der indischen Regierung eine andere. Obwohl der Nawab von Junagadh unterstützt von seinem Dewan Sir Shah Nawaz Bhutto (Vater von Zulfikar Ali Bhutto) sich am 15. August 1947 für einen Beitritt zum pakistanischen Staatswesen entschieden hatte, akzeptierte der indische Premier Jawarhal Nehru diese Entscheidung nur unter der Bedingung, daß baldmöglichst eine Volksabstimmung abgehalten werde. Die pakistanische Regierung taktierte in dieser Frage vor dem Hintergrund, daß man sie mit dem Kashmir-Problem zu verknüpfen suchte. Es wurde zu lange abgewartet. Wiederum schufen Truppen Fakten.



Foto 1: Shandur-Paß (3700 m). Auf dem höchstgelegenen Polofeld der Welt werden wichtige Turniere zwischen benachbarten Distrikten veranstaltet, die real existierende Grenze zwischen Pakistan und Indien verläuft hier jedoch nicht. (Foto: H. Kreuzmann)

Junagadh wurde belagert, so daß am 7. November 1947 Premierminister Sir Shah Nawaz Bhutto seinen Machtanspruch aufgab und Junagadh der indischen Verwaltung übergab. Sie organisierte am 20. Februar 1948 ein Referendum, das eine überwältigende Mehrheit für einen Verbleib in der Indischen Union als Resultat hervorbrachte. Dennoch hat die pakistanische Regierung diese Vorgehensweise nie völkerrechtlich anerkannt. Auf allen offiziellen

pakistanischen Landkarten ist Junagadh weiterhin als zum Staatswesen zugehöriges Territorium verzeichnet. Der 1985 erstmals von der pakistanischen Landvermessungsbehörde herausgegebene "Atlas of Pakistan" weist Junagadh und Manavadar (Mangrol) weiterhin als zu Pakistan gehörig aus. Auf diese Reminiszenzen beschränkt sich jedoch auch die Bande zur quasi-pakistanischen Exklave. Im umgekehrten Falle von Kashmir ist jedoch ein indisches Einlenken



Foto 2: Khunjerab-Paß (4550 m). Der Grenzstein markiert den korrigierten Verlauf der sino-pakistanischen Grenze. 1997 wurde hier ein Metallzaun errichtet. (Foto: H. Kreuzmann)

nach der gleichen Maßgabe eher unwahrscheinlich.

Siachin - Der sinnlose Kampf um Gletscher und Geröll

Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich die Vorgehensweise im Kashmir-Konflikt verändert. Allsommerlich werden zwischen Indien und Pakistan Gefechte um den Siachen-Gletscher unter Hochgebirgsbedingungen ausgetragen, dazu kommen Grenzverletzungen, die zu überschaubaren Scharmützeln beiderseits der 'line of control' führen. Die von der UNO entsandten Beobachter zeichnen diese Ereignisse minutiös auf. Dabei kämpfen die Kontrahenten von ihren hochgelegenen Bastionen um ein Gebiet, in dem keine Menschen leben und das wirtschaftlich keine Schätze zu bieten hat. Bezeichnenderweise sind die militärischen Vorposten in dem siedlungsfeindlichen Gebiet nach den jeweiligen Gründungsvätern Jinnah und Nehru benannt worden. Siachin wurde zum Streitpunkt aufgrund ungenauer Grenzdemarkierungen. Die Siachin-Gletscherregion bietet nichts, wurde jedoch zum Grab für viele Soldaten aus dem Gebirgsraum, die als einzige in dieser Region zum bewaffneten Kampf eingesetzt werden. So haben zahlreiche Haushalte aus den benachbarten Regionen den Tod ihrer Väter und Söhne zu beklagen.

Diese Perversion des Kashmir-Konfliktes hat die Einwohner der Bergregionen zu Spielbällen für die unausgegorenen Großmachtgelüste beider Staaten werden lassen, die hier umfangreiche Waffenarsenale horten und ohne Rücksicht auf andere Bedürfnisse die Infrastruktur den strategischen Vorgaben anzupassen versuchen.

Konstitutionelle Fragen im Kashmir-Konflikt

Ein nicht zu vernachlässigender Ausgangspunkt des Streites um Kashmir sind die Fragen: Was verstehen die Kontrahenten unter dem Territorium Kashmir (Abb. 1)? Wie und in welcher Form beherrschte Maharaja Hari Singh dieses Gebiet? Der völkerrechtliche Status von Kashmir und seine territoriale Ausdehnung sind zwischen Indien und Pakistan keinesfalls unumstritten. In indischen Kartendarstellungen werden bis heute alle Gebiete Nordpakistans - dort als 'Northern Areas' bezeichnet - als indisches Territorium ausgewiesen. Wird diese Sichtweise verletzt, erhalten beispielsweise Kartendarstellungen in Büchern einen Stempelaufdruck "The external boundaries of India as depicted in the Maps are neither correct nor authentic". Schlimmstenfalls werden solche Bücher gar nicht erst zum Verkauf zugelassen, oder - wie bei der letztjährigen

internationalen Buchmesse in New Delhi geschehen - von der Präsentation ausgeschlossen. Die in Edinburgh publizierte Bartholomew-Karte des indischen Subkontinents erscheint in zwei Ausgaben: Die eine ist für Indien bestimmt, die zweite Edition erleichtert dem Rest der Welt die Orientierung entlang real existierender Grenzen.

Die betroffenen Gebiete umfassen die frühere 'Gilgit Agency' einschließlich der damaligen Fürstentümer Hunza und Nager, der Gouvernorate Punial, Yasin, Kuh, Ghizer und Ishkoman sowie die Verwaltungsbezirke von Chilas und Baltistan. Das Gebiet umfaßt ungefähr 67.000 qkm (größenordnungsmäßig zwischen der Fläche von Österreich und der Schweiz einzuordnen). Folgt man der indischen Auffassung, so stellt die North-West Frontier Province mit Chitral Pakistans Ostgrenze dar. Der Shandur-Paß (3.700 m) würde das nordwestliche Einreisetor nach Indien bilden (Foto 1). Die Nordgrenze Kashmirs wäre demzufolge die Grenzlinie mit China. Aber auch der Verlauf dieser Grenze wird von indischer Seite in Abrede gestellt. Hier wurde eine Grenzkorrektur vorgenommen, die im pakistansisch-chinesischen Vertrag von 1963 vereinbart worden war, der eine Klärung in der Kolonialzeit demarkierter Trennlinien herbeiführen sollte. Ein umstrittenes Gebiet von 8.800 qkm stand da-



Foto 3: Hirte im Kashmirtal (Foto: 'Frontline')

mals zur Disposition, von dem Pakistan seither zwei Fünftel kontrolliert. Zur Erfüllung dieses Abkommens wurde der Bau des 'Karakoram Highway' vereinbart, der mit chinesischer Hilfe in den 'Northern Areas' gebaut wurde (Foto 2). Gegen beide Ereignisse haben indische Diplomaten mehrfach protestiert, der Bau des 'Karakoram Highway' wurde in den Entschließungen und diplomatischen Noten als "unfreundlicher Akt" gewertet. Dennoch hat Realpolitik an dieser Konstellation festgehalten. Der 'Karakoram Highway' fungiert gegenwärtig als einzige ökonomisch funktionsfähige Verkehrsachse zwischen Süd- und Zentralasien, auch wenn die ehemals freundschaftlichen Beziehungen zwischen Pakistan und China merklich abgekühlt sind. Die chinesischen Grenztruppen errichteten 1997 in mehr als 4.500 m Höhe einen Metallzaun und neue Wachposten entlang der recht unwegsamen Trennlinie, die einerseits mit einer besseren Kontrolle der in dieser Höhe grasenden Yaks gerechtfertigt wurde, andererseits jedoch die Infiltration islamistischer Unterstützung für uigurische Separatisten in Xinjiang verhindern helfen soll.

Die diplomatische Vorgehensweise in völkerrechtlichen Fragen verdeutlicht eine allgemeine Problematik, die die sino-indischen Beziehungen seit der Dekolonisation und maoistischen Revolution geprägt hat und auch 1962 zu kriegerischen Handlungen zwischen den mächtigen Nachbarn Anlaß gab. Die kolonial festgelegten Grenzverläufe zwischen Britisch-Indien und den Südrändern des "Reiches der Mitte" im Hochgebirgsbogen aus Pamir, Karakorum und Himalaya sind keineswegs eindeutig geklärt, vereinbart und vor Ort demarkiert worden und lassen unterschiedliche Interpretationen zu. Augenfällig wurde diese Problematik im Falle von Aksai Chin (vgl. Abb. 1). Das maoistische China beanspruchte dieses Gebiet für sich und errichtete 1956 die Hauptverbindungsachse zwischen Xinjiang und Tibet durch Aksai Chin. Erst lange Zeit später entdeckten indische Grenzhüter in diesem unwegsamen und fast siedlungsfreien Gebiet, was geschehen war. Indische diplomatische Protestnoten haben den Status bis heute nicht geändert, indische Kartendarstellungen ignorieren das Faktische, für sie gilt das oben Gesagte über unterschiedliche Sichtweisen und damit kartographische Umsetzungen gleichfalls.

Betrachten wir nun die pakistanische Position in diesem Spiel um Menschen und Territorium, so müssen wir feststellen, daß sich Pakistans Einstellung gewandelt hat. Die Unabhängigkeitsfeierlichkeiten von Indien und Pakistan wurden in den 'Northern Areas' in

der Form begangen, daß eine Gruppe junger einheimischer Offiziere in britischen Diensten die Gelegenheit nutzte, um das 'Dogra-Joch' abzuschütteln. Sie nahm kurzerhand den kashmirischen Statthalter Gansara Singh in Gilgit gefangen und rief am 1. November 1947 die 'Independent Republic of Gilgit' aus. Die Existenz dieses republikanischen Kleinstaates, der von den Söhnen der traditionellen Lokalherrscher geschöpft worden war, sollte nicht von langer Dauer sein, zumal ein Anschluß an Pakistan zumindest intendiert war und von den lokalen Eliten eindeutig und ausnahmslos favorisiert wurde. Ohne Details hier auszubreiten, beruft sich die pakistanische Seite auf diese Vorgehensweise und Konstellation, wenn zwischen dem Territorium Kashmir und der früheren 'Gilgit Agency' - den heutigen 'Northern Areas' - scharf unterschieden wird. Diese Sichtweise wird weiter untermauert durch eine historische Urkundenforschung in Kolonialarchiven und juristische Interpretation des völkerrechtlichen Status dieser Gebiete. Als wichtiges Dokument wird eine interne Entscheidung der britischen Kolonialverwaltung aus dem Jahre 1941 herangezogen. Diese Verfügung mit bindendem Charakter hatte für die beiden Fürstentümer Hunza und Nager eine Exempel statuierende Formel gefunden: "Hunza and Nagir: Though these are under the suzerainty of the Kashmir State, they are not part of Kashmir but separate states." (Crown Representative Records IOR/2/1086/303). Der Begriff der "suzerainty" (Oberhoheit) bestimmt die bilateralen Auffassungsunterschiede bis heute und läßt Interpretationsspielraum zu. Ähnlich wie in der Frage der Grenzdemarkation begegnen wir hier erneut einer beabsichtigten und planvollen Ungenauigkeit sowohl in der Markierung von Einflußsphären als auch in der Festlegung von Herrschaftsverhältnissen. Diese Strategie verfolgte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts den Zweck, sich die Türen für spätere koloniale Interventionen offen zu halten. Heute stellen diese Formulierungen ein Haupthindernis für eine einvernehmliche Einigung zwischen den Kontrahenten dar.

Die pakistanische Regierung betrachtet die 'Northern Areas' und Kashmir als zwei unterschiedliche Gebilde im völkerrechtlichen Sinn. Diese Auffassung spiegelt sich auch im Verfassungsaufbau wider (Abb. 2). Das von Pakistan kontrollierte kashmirische Gebiet (= Kashmir im engeren Sinne) heißt 'Azad Kashmir' (= freies Kashmir) und besitzt eine eigene Verfassung. So gibt es ein konstitutionelles Parallelkonstrukt mit Präsident, Regierung und Parlament für 'Azad Kashmir'. Genau genommen ist

'Azad Kashmir' somit kein integraler Bestandteil des Territoriums, das von der pakistanischen Verfassung abgedeckt wird. Für die Einwohner der 'Northern Areas' gilt eine andere Konstruktion. Ihnen wird sowohl eine eigene semi-autonome Verfassung als auch eine gleichberechtigte Integration in das restliche Pakistan verweigert. Die Betonung liegt auf gleichberechtigt etwa im Sinne der Vergabe eines Provinzstatus für diese Region. Ihre Belange werden zwar von der Verfassung erfaßt, sie billigt ihnen jedoch nur einen Ausschnitt der anderen pakistanischen Staatsbürgern gewährten Rechte zu. Die Bewohner sehen sich wiederum als Spielball zwischen unterschiedlichen Fronten und versuchen in jüngster Zeit verstärkt, ihre Interessen auf der Plattform einer 'Balawaristan' (= Hochland)-Bewegung ins Rampenlicht zu rücken.

Äußerer Anlaß dieser Achtsamkeit sind Bestrebungen von Politikern aus 'Azad Kashmir', ihrer eigenen Sache, nämlich der Durchführung einer Volksabstimmung in Gesamt-Kashmir, eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit dadurch zu verleihen, daß man die Bevölkerung der 'Northern Areas' als Stimmberechtigte miteinbezieht. Zu Recht geht man davon aus, daß sie im Zweifelsfalle für Pakistan stimmen würden. Aus Befürchtungen vor einer erneuten Dogra-Dominanz in Nordpakistan verweigern sich die Politiker aus Gilgit und Umgebung jedoch diesen Vorstößen. Als schlagende Argumente werden - wie könnte es anders sein - kulturelle, genauer gesagt sprachliche und ethnische Unterschiede bemüht. Darüber hinaus gibt es keine direkten Kommunikationslinien und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen 'Northern Areas' und 'Azad Kashmir': Ein künstliches Konstrukt wird in die angeheizte politische Diskussion geworfen. Die Vorbehalte vor der Zuweisung einer Minderheitenposition in Kashmir sind real: Einer kashmirischen Bevölkerung von mehr als einer Million Personen stehen in den 'Northern Areas' gerade einmal 700.000 Einwohner entgegen. Alle diese Argumente unterstützen das Engagement für die Erreichung eines eigenen Provinzstatus unabhängig von der Dominanz kashmirischer Bürokraten.

Die dritte Kraft: die kashmirische Bevölkerung

Sowohl die indische Regierung als auch ihr pakistanischer Counterpart nehmen auf internationaler Bühne und in Südasien für sich in Anspruch, die rechtmäßigen Vertreter der kashmirischen Interessen zu sein. In den letzten Jahren zeichnet sich jedoch eine andere Entwicklung ab. Kashmirische Nationa-

listen sehen am Horizont eine dritte Lösungsmöglichkeit der Krise erscheinen: die Gründung eines von Indien und Pakistan unabhängigen Binnenstaates Kashmir, der sich idealerweise aus dem pakistanisch-kontrollierten 'Azad Kashmir' und dem indisch-kontrollierten 'Jammu & Kashmir' zusammensetzen sollte. Diese Perspektive oder Lösungsvariante wird von den beiden Kontrahenten unisono aus strategischen und ökonomischen Erwägungen abgelehnt. Es läßt sich spekulieren, ob die jüngsten Annäherungsbemühungen zwischen den beiden punjabischen Politikern I. K. Gujral, seines Zeichens Premier von Indien, und M. Nawaz Sharif, wiedergewählter Premierminister Pakistans, vielleicht aus Furcht vor dem dritten Weg zu

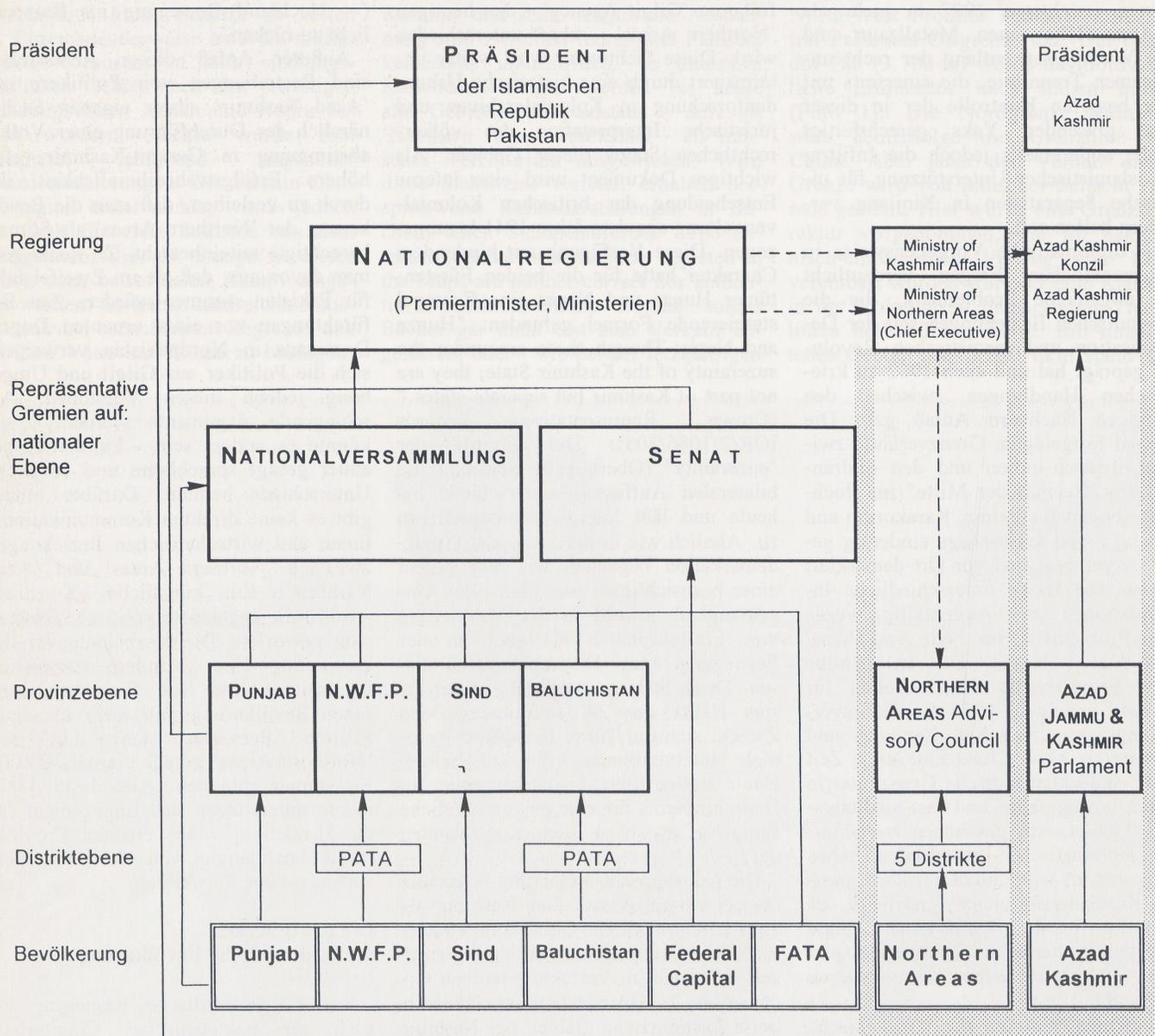
verstehen sind. "Can we be friends?" titelte das Nachrichtenmagazin 'India Today' im April 1997. Erstmals seit acht Jahren hat der indische Premierminister im Juli 1997 den kashmirischen Separatisten Friedensgespräche angeboten und Kashmir besucht. Das Dilemma von I. K. Gujral ist neben der Konfrontation mit Pakistan und der unterstellten Unterstützung seitens des ungeliebten Nachbarn, daß die Hälfte der indischen Truppen, das sind 500.000 Soldaten, in Kashmir zur Kontrolle der internen Situation stationiert sind. Bis dato sind 30.000 Einwohner Kashmirs in diesem Konflikt umgekommen. Die gegenwärtige Stimmung spricht eher für eine Trennung von den mächtigen Protagonisten und den dritten Weg. Das werden beide Staaten

angesichts eigener innenpolitischer Instabilitäten, die den Bestand der staatlichen Einheit gefährden, kaum zulassen.

Koloniales Erbe mit Langzeitwirkung

Die territoriale, militärisch-strategische und völkerrechtliche Dimensionen der Kashmir-Krise sind ein Musterbeispiel für die Folgewirkungen kolonialer Dominanz, die mit der Dekolonisation nicht aufgehoben ist. Auch fünfzig Jahre nach der Unabhängigkeit überdauern Herrschaftsformen, die in unabhängigen demokratischen Staaten eigentlich längst der Vergangenheit angehören sollten.

Wie oben erwähnt werden die 'Northern Areas' weiterhin direkt von Islamabad aus unter der Autorität des



—————> durch Wahlen legitimierte Beziehungen
 - - - - -> administrative Beziehungen ohne Wahlentscheidung

Stand 1993

Entwurf und Zeichnung: H. Kreutzmann

Abbildung 2: Schematische Darstellung der politischen Repräsentativgremien in Pakistan (verändert nach H. Kreutzmann: Ethnizität im Entwicklungsprozeß. Die Wakhi in Hochasien. Berlin: Dietrich Reimer 1996, S. 242

Ministeriums für die Nordgebiete (vgl. Abb. 2) verwaltet. Der oberste politische Repräsentant wird weiterhin von der pakistanischen Regierung bestimmt, ihm zur Seite gestellt ist der gewählte Vertreter aus den Reihen der Abgeordneten des 'Northern Areas Advisory Council'. Diese Regelung ist schon ein erst seit 1994 geltendes Entgegenkommen der Zentralregierung, die im gleichen Zuge auch erweiterte Partizipationsrechte an der Haushaltsgestaltung und Jurisprudenz in die 'Northern Areas' verlagerte. Errungenschaften dieser Art sind das Ergebnis aktiver Bürgerbewegungen für die Durchsetzung einer Gleichberechtigung. Dennoch besitzen die Abgeordneten in der erstmals auf Parteienbasis gewählten Konzilsversammlung keine Rechte, die denen der Repräsentanten



Der Dal-See in Kashmirs Hauptstadt Srinagar während besserer Tage (Foto: Walter Keller)

der vier pakistanischen Provinzen vergleichbar wären. Weiterhin besitzen die Bürger der 'Northern Areas' kein Wahlrecht zur Nationalversammlung, sind gleichzeitig auch von der Entrichtung direkter Steuern befreit, was in einem Land wie Pakistan, in dem weniger als ein Prozent der Bevölkerung Steuern zahlen, kein entscheidender Vorteil zu sein scheint.

Regionale Disparitäten in der Verteilung von Bürgerrechten kennzeichnen die Hochgebirgsregionen Pakistans, in denen das "right of vote" Gegenstand zahlreicher Graffiti ist. Dieses Recht haben sich die Einwohner der sogenannten 'Tribal Areas' (Stammesgebiete, vgl. Abb. 1) mittlerweile erstritten. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung 1997 durften erstmals in der Geschichte Pakistans in diesen Gebieten alle Personen über 18 Jahre ihre acht Repräsentanten direkt wählen. Bis dato stellten die zentral verwalteten Stammesgebiete (FATA, vgl. Abb. 2) ebenso viele Abgeordnete, die aufgrund der Abstimmung von 20.500 'malik' (Stammesführern) anstatt der mehr als zwei Millionen Einwohner zählenden Bevölkerung ermittelt wurden. Die unter zentraler Aufsicht stehenden FATA sowie die unter Provinzhoheit stehenden PATA bilden Sonderzonen, in denen die nationale beziehungsweise die provinzielle Gesetzgebung nur dann in Kraft tritt, falls der pakistanische Präsident oder der Provinzgouverneur es verfügen sollte. Dann obliegt dem 'Political Agent' die Ausführung der Bestimmun-

gen. Er ist eine Einrichtung aus der britischen Kolonialverwaltung und stellte im Zeichen indirekter Herrschaft ('indirect rule') das Bindeglied zwischen den einheimischen Eliten und der Kolonialmacht dar. Von Gilgit aus berichtete der 'Political Agent' seinem 'Resident' in Srinagar über die Entwicklungen, während der 'Resident' mißtrauisch die Entscheidungen des Maharaja von Kashmir beugte. Dieses Amt blieb bis in die Gegenwart hier erhalten und stellt eine unerwartete Kontinuität in einem souveränen Staat dar.

Ähnliches gilt für die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften, die kolonialen Praktiken entstammen. Der sog. 'Frontier Crimes Regulations Act' regelte seit 1872 die Rechtsprechung in den sogenannten Stammesgebieten. Dieses Gesetz entstand aus einer Verquickung, von lokalen Rechtspraktiken mit der britischen Gesetzgebung. Für die Praxis nach der Unabhängigkeit bedeutet es, daß bestimmte im restlichen Pakistan geltende Bürgerrechte den Bewohnern der Stammesgebiete und der 'Northern Areas' vorenthalten worden sind und sie in Anlehnung an koloniale Praktiken aus dem Zentrum bevormundet und verwaltet werden. Auch wenn es in den 'Northern Areas' seit den 70er Jahren zu Modifikationen der sogenannten 'Frontier Crimes Regulations' gekommen ist, haben sie ihre Gültigkeit in den 'Tribal Areas' bewahrt. Aus der Perspektive einer angestrebten Homogenisierung von Rechtspraktiken in neugeschaffenen Staaten (im Sinne von Natio-

nenbildung) weisen diese Beispiele darauf hin, daß regionale Disparitäten nicht allein auf ökonomischem Gebiet zu verzeichnen sind, sondern daß gleichzeitig eine gemeinsame Plattform für den gleichberechtigten Wettbewerb aller Bürger bislang nicht hergestellt werden konnte. Das hängt nicht zuletzt auch mit der Bindung von Energie und politischer Kraft in der Kashmir-Krise zusammen. Eine Veränderung des politischen status quo in den 'Northern Areas' - beispielsweise durch die Vergabe des Provinzstatus - könnte zu einer Verschärfung der militärisch-strategischen Konfrontation um Kashmir führen. Der Kashmir-Konflikt lähmt die Handlungsfähigkeit politischer Akteure sowohl in Indien als auch in Pakistan nachhaltig. Auch 50 Jahre nach der Unabhängigkeit harren diese Fragen einer einvernehmlichen Antwort zur Vermeidung weiteren Blutvergießens.

(Prof. Dr. Hermann Kreutzmann lehrt am Institut für Geographie, Lehrstuhl für Kulturgeographie, der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg)