

Große Koalition in Pakistan

Nach der Parlamentswahl wird das Regieren schwieriger

Christian Wagner / Boris Wilke

Der Sieg der Oppositionspartien bei den Parlamentswahlen am 18. Februar hat die pakistanische Demokratie gestärkt. Das Regieren in Pakistan und die Zusammenarbeit mit dem Land könnten jedoch schwieriger werden. Die Pakistan People's Party (PPP) der ermordeten Ex-Premierministerin Benazir Bhutto und die Pakistan Muslim League-N (PML-N) des ehemaligen Regierungschefs Nawaz Sharif haben sich auf eine Zusammenarbeit verständigt. Am 24. März wurde der PPP-Politiker Yusuf Raza Gilani als neuer Premierminister vereidigt. Er wird einer großen Koalition aus PPP, PML-N und zwei oder drei kleineren Parteien vorstehen. Präsident Musharraf behält als Staatsoberhaupt weitreichende verfassungsrechtliche Vollmachten, bis hin zur Entlassung des Premiers und zur Auslösung des Parlaments. Ob die rivalisierenden Machtbefugnisse von Präsident und Regierung zur Kooperation zwingen oder zur Konfrontation führen, ist noch nicht abzusehen.

Im November 2007 vollendete das pakistanische Unterhaus zum ersten Mal in der über sechzigjährigen Geschichte des Landes eine reguläre Legislaturperiode. Wegen des sechswöchigen Ausnahmezustands (3.11.–15.12), den Musharraf verhängt hatte, um missliebige Oberste Richter abzusetzen, und der Ausschreitungen nach der Ermordung Benazir Bhuttos am 28. Dezember waren die Wahlen auf den 18. Februar verschoben worden. Die meisten Beobachter und Oppositionellen sagten massive Wahlfälschungen zugunsten der Musharraf-treuen Pakistan Muslim League-Q (PML-Q) voraus. Auch wurden Gewalttaten aus dem Umfeld islamistischer Gruppierungen, die zum Boykott aufgerufen hatten, befürchtet. Tatsächlich

verlief der Wahlgang weitgehend friedlich und fair. Die Wahlbeteiligung war mit 45 Prozent erstaunlich hoch.

In Pakistan werden die Nationalversammlung und die vier Provinzparlamente traditionell an einem Tag gewählt. Dabei werden in der Nationalversammlung 272 der 342 Sitze durch einfaches Mehrheitswahlrecht direkt bestimmt, weitere 60 Sitze für Frauen und 10 Sitze für religiöse Minderheiten werden proportional nach der Größe der Parteien im Parlament vergeben. Stärkste politische Kraft wurde diesmal die PPP mit 30,6 Prozent der Wählerstimmen und insgesamt 121 Sitzen. Die PML-N wurde mit 19,6 Prozent der Stimmen und 91 Sitzen zweitstärkste Fraktion vor der PML-Q, die

zwar 23,0 Prozent der Stimmen erhielt, aber nur 54 Sitze gewinnen konnte. Regionalparteien wie Muttahida Qaumi Movement (MQM), die ihre Hochburg in der Wirtschaftsmetropole Karatschi hat, und Awami National Party (ANP), die im Grenzgebiet zu Afghanistan dominiert, erzielten mit 25 bzw. 13 Sitzen (7,4 bzw. 2,0 %) achtbare Ergebnisse. Die Allianz religiöser Parteien (Muttahida Majlis Amal, MMA), die im alten Parlament mit 11,3 Prozent der Wählerstimmen noch die drittstärkste Fraktion gestellt hatte, bekam nur 2,2 Prozent. Ihr Scheitern ist unter anderem auf den Wahlboykott zurückzuführen, zu dem sich vier der fünf religiösen Parteien entschlossen hatten. Nur die Jamiat-Ulema-i Islam unter Führung von Fazl-ur-Rehman (JUI-F), die zuvor in der Nordwestgrenzprovinz an der Regierung beteiligt gewesen war, ist mit sechs Sitzen im Parlament vertreten.

Die PPP erhielt nicht nur die meisten Stimmen, sie konnte auch als einzige Partei in allen vier Provinzen Mandate gewinnen. Die PML-N konnte vor allem im Punjab reüssieren, wo etwa die Hälfte der Bevölkerung lebt. Die PPP wird an allen vier Provinzregierungen (Punjab, Sindh, Nordwestgrenzprovinz, Belutschistan) beteiligt sein, wobei sie jedoch auf die Zusammenarbeit mit der PML-N, der MQM, der ANP bzw. regionalistischer Kräfte angewiesen ist. Pakistan tritt damit in eine Ära von Koalitionsregierungen auf Bundes- und Provinzebene, die dem föderalistischen Prinzip mehr Gewicht verleihen und das Regieren komplizierter machen wird.

Präsident und Regierung: Kohabitation oder Konfrontation?

Das Regieren in Pakistan wird auch aus anderen Gründen schwieriger werden. Zunennen sind erstens das mangelnde Vertrauen zwischen Präsident und Regierung, zweitens der Zwang zu Kompromissen in der ungewohnten Großen Koalition und drittens die noch nicht abgeschlossene Neuorientierung der größten Partei PPP nach dem Tode von Benazir Bhutto.

Das am 9. März von den Parteiführern Asif Zadari und Nawaz Sharif unterzeichnete »Muree-Abkommen« sieht zum ersten Mal in der Geschichte des Landes eine parlamentarische Zusammenarbeit von PPP und PML-N vor. Die beiden Parteien verständigten sich auf eine Machtteilung: Die PPP stellt den Premierminister und die wichtigsten Minister der Zentralregierung, während die PML-N den Zugriff auf den Posten des Ministerpräsidenten des Punjab erhält, der wichtigsten Provinz und der Heimat von Nawaz Sharif. Zur Stabilisierung dieses Arrangements treten PML und PPP jeweils als Juniorpartnerin in die von der anderen Partei geführten Regierungen ein. So soll verhindert werden, dass sich der Premierminister und der Ministerpräsident des Punjab, wie in der Vergangenheit geschehen, bekämpfen. Neben der ANP wird sich auch die islamistische JUI (F) an der Regierung in Islamabad beteiligen. Sogar der Regierungseintritt der MQM, die bislang Musharraf unterstützt hat, ist möglich.

Angesichts dieser breiten Mehrheit im Parlament ist unklar, ob Premierminister Gilani und Präsident Musharraf einen Kurs der Konfrontation oder der Kohabitation verfolgen werden. Präsident und Premierminister sind im Regierungsalltag aufeinander angewiesen. Der Premier kontrolliert als Chef der Exekutive zwar den zivilen Staatsapparat und ist allein für das Regierungshandeln verantwortlich, doch der Präsident kann den Premierminister, die Provinzgouverneure, die Militärschefs, den Obersten Richter und wichtige Beamte ernennen und entlassen. Auch hat er unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Zudem unterstehen ihm zurzeit faktisch noch die wichtigsten für Anti-Terror-Maßnahmen zuständigen Sicherheitsbehörden.

Musharrafs Vollmachten sind der neuen Parlamentsmehrheit ein Dorn im Auge. Der Präsident hat zwar angekündigt, mit der Regierung zusammenzuarbeiten, doch muss er angesichts der Mehrheitsverhältnisse fürchten, dass seine umstrittene

Wiederwahl am 6. Oktober 2007 annulliert wird. Selbst eine Hochverratsanklage wegen des Putsches am 12. Oktober 1999 kann nicht ganz ausgeschlossen werden.

PPP und PML-N haben vereinbart, innerhalb von dreißig Tagen nach der Regierungsbildung durch das Parlament die Wiedereinsetzung der von Musharraf entlassenen Obersten Richter zu veranlassen. Ob hierzu ein parlamentarischer Mehrheitsbeschluss ausreicht, ist jedoch umstritten. Ein entsprechender Akt könnte vor Gericht angefochten werden. Die Konfrontation zwischen Präsident und Regierung sowie eine Spaltung der Richterschaft wären die Folge.

Auch die Pläne, zunächst durch eine Verfassungsänderung die Vollmachten des Präsidenten zu beschneiden, dürften nicht leicht umzusetzen sein. Zwar verfügen PPP und PML-N mit ihren Partnern über eine Mehrheit im Unterhaus, die an das erforderliche Quorum von zwei Dritteln der Mandate heranreicht. Eine Verfassungsänderung setzt aber auch eine Zweidrittelmehrheit im Senat voraus, der bis zu seiner nächsten Wahl im Jahr 2009 von der alten Mehrheit dominiert wird. Doch ist auch nicht völlig auszuschließen, dass die bisher den Präsidenten unterstützenden Parteien PML-Q und MQM der Regierungsmehrheit in dieser Frage die Hand reichen. Käme eine solche nationale Einigung zur Verfassungsänderung zustande, blieben Musharraf lediglich zeremonielle Aufgaben. Seine alten Partner PML-Q und MQM könnten mit ihrer Sperrminorität im Parlament zumindest garantieren, dass ihm ein Amtsenthobungsverfahren erspart bleibt.

Die Koalitionsregierung steht aber auch vor internen Problemen. Ihre beiden Führer Zardari und Sharif, die wegen Korruptionsverdacht nicht im Parlament vertreten sind, werden versuchen, ihre Fraktionen von außen zu beeinflussen oder nachträglich in das Parlament einzuziehen. Die langwierige Suche nach einem Premierminister hat zudem die Spannungen innerhalb der PPP offengelegt. Der lange Zeit als Favorit gehandelte Makhdoom Amin Fahim, ein Vertrauter Benazir Bhuttos,

wurde durch den in seiner Partei nicht unumstrittenen Bhutto-Wittwer Zardari ausgebootet. Der neue Premierminister Gilani gilt als Kompromisskandidat, der seinen Platz vermutlich räumen müsste, sollte Zardari durch Nachwahlen einen Sitz im Parlament erhalten.

Der Machtverlust Musharrafs

Einigt sich die Koalition mit Teilen der Opposition auf eine Verfassungsänderung, so würde dies Musharrafs Machtverlust besiegeln. De facto ist der Machtverlust des Generals im Ruhestand indes bereits heute weit fortgeschritten. Musharrafs Autorität gründete sich in den letzten acht Jahren auf sein Amt und sein Ansehen als Armeechef, und nicht auf seine formalen Machtbefugnisse als Präsident oder Regierungschef. Seine Macht beruhte auf seiner Befehlsgewalt über Streitkräfte, die neben der verfassungsgemäßen Aufgabe des Garanten der inneren und äußeren Sicherheit mit großem Erfolg die extrakonstitutionelle Rolle des »Wächters« über innenpolitische Auseinandersetzungen in Anspruch nehmen. So konnte die Armeeführung in den neunziger Jahren unter Mitwirkung von Oppositionsparteien, des Staatspräsidenten und der Richterschaft drei demokratisch gewählte Regierungen aus dem Amt drängen – ohne größeren Protest der Öffentlichkeit. Auch Musharrafs Putsch vom 12. Oktober 1999 und die Entlassung von korrupten Politikern waren zunächst von vielen Seiten begrüßt worden. Doch nach neun Jahren Musharraf ist diese anfängliche Zustimmung inzwischen in völlige Ablehnung umgeschlagen. Nach seiner verfassungsrechtlich umstrittenen Wiederwahl im Oktober 2007, der verfassungswidrigen Verhängung des Ausnahmezustands und der Ermordung von Oppositionsführerin Benazir Bhutto ist Musharrafs Popularität auf einem Tiefpunkt angelangt. Auch die Streitkräfte haben in der Bevölkerung deutlich an Ansehen verloren.

Die Debatte um die Zukunft Musharrafs und die Rolle der Streitkräfte hält an. Doch

schon seit Musharraf am 28. November 2007 seinem Rücktritt vom Amt als Armeechef erklärt und General Ashfaq Pervez Kayani als Nachfolger eingesetzt hat, haben sich die Machtverhältnisse in Pakistan geändert. Nun verfügt General Kayani über die politisch wichtige Befehls- und Organisationsgewalt über die Streitkräfte und ist auch für das »Tagesgeschäft« des Militärs, das von der Grenzsicherung bis zur Bekämpfung von Aufständischen reicht, zuständig. Erste Versetzungen von Korpskommandeuren und Staboffizieren zeigen, dass er beabsichtigt, den Apparat ganz auf sich auszurichten. Mit der Rückbeorderung höherer Offiziere aus den zivilen Institutionen zeichnet sich eine Amtsführung ab, die darauf zielt, Akzeptanz in der Gesellschaft zurückzugewinnen.

Aussichten für das Regieren in Pakistan

Dauerhaft kann die Macht der Armee nur durch eine nachhaltige demokratische Praxis eingeschränkt werden. Der demokratische Machtwechsel bietet hierzu eine günstige Gelegenheit. Voraussetzung ist jedoch, dass sich die politischen Parteien auf Grundregeln des Parteienwettbewerbs und der friedlichen Machtübergabe verständigen, so dass die Armee keinen neuen Vorwand zur Einmischung in die Innenpolitik bekommt. Ein von allen Seiten akzeptiertes Oberstes Gericht müsste über die Einhaltung dieser Regeln wachen. Sollte sich die Wiedereinsetzung der von Musharraf entlassenen Obersten Richter zu einer Streitfrage zwischen den Koalitionsparteien entwickeln, so wäre der Weg zu einem solchen Konsens zunächst verbaut.

Es ist fraglich, ob die in den ersten Wochen nach der Wahl praktizierte Kultur der Machtteilung die innen- und außenpolitischen Krisen überdauern kann, oder ob – wie in der Vergangenheit – der politische Streit zur Konfrontation zwischen den Verfassungsorganen führen wird. Um die Chance zur demokratischen Transition zu nutzen, braucht Pakistan deshalb eine

Verfassungsreform, die das Parlament stärkt, den Provinzen mehr Autonomie einräumt und das politische System mit *checks and balances* ausstattet, die einem Machtmissbrauch durch die Regierung vorbeugen. Die neu konstituierten Parlamente in der Nordwestgrenzprovinz und in Belutschistan haben bereits deutlich gemacht, dass sie eine Neuverteilung der Verfassungskompetenzen zu ihren Gunsten anstreben. Auch die verfassungsrechtliche Sonderstellung der sogenannten Stammesgebiete (Federally Administered Tribal Areas, FATA) steht auf dem Prüfstand. Die Region wird über das koloniale Relikt der Frontier Crimes Regulation (FCR) regiert. Die Bewohner der FATA entsenden zwar Parlamentarier in die Legislative, doch haben die dort beschlossenen Gesetze in ihrer Heimat keine Geltung.

Da die FATA ebenso wie die Nordwestgrenzprovinz und Belutschistan an Afghanistan angrenzen, wären bei einer Reform Rückwirkungen auf die Anti-Terror-Politik des Landes nicht auszuschließen. Schon die von Premierminister Gilani in Aussicht gestellte stärkere Parlamentarisierung der pakistanischen Politik könnte die außenpolitische Zusammenarbeit mit Islamabad komplizierter gestalten. Gilani hat zwar die Bekämpfung des Terrorismus zu einer der Hauptaufgaben seiner Regierung erklärt, doch stehen die Parlamentsmehrheit und die Medienöffentlichkeit der Anti-Terror-Politik der Ära Musharrafs äußerst kritisch gegenüber. Obwohl das Land wie kaum ein zweites von Terroranschlägen betroffen ist, steht Pakistan die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen der Terrorbekämpfung noch bevor. Die von den USA geforderte Ausweitung der Militäraktionen in Afghanistan auf pakistanisches Territorium wird von allen Seiten abgelehnt. Konsens besteht allein darüber, die wirtschaftliche Entwicklung in den FATA zu fördern und die Rechte der Bevölkerung besser zu schützen. Internationale Unterstützung bei dieser Aufgabe könnte die innenpolitische Lage in Pakistan verbessern und zugleich einen Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans leisten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364