

Pakistan:

Von Präsidial- zu Parlamentsdemokratie

Islamabad, 12.04.2010

Bericht aus aktuellem Anlass
N° 13/10

von Olaf Kellerhoff

Aktuelle Informationen zur Projektarbeit der Stiftung für die Freiheit finden Sie unter www.freiheit.org

Das pakistanische Parlament hat am 8. April einstimmig die 18. Verfassungsänderung angenommen. Insgesamt bedeutet die Abstimmung über 102 Paragraphen eine Stärkung der parlamentarischen Demokratie und eine Schwächung der Stellung des Präsidenten. Großen Jubel löste in der vormaligen North West Frontier Province (NWFP) die Namensänderung zu Khyber-Pakhtoonkhwa aus. Die Verankerung des „Rechts auf Information“ und die Stärkung des Föderalismus, beides Schwerpunktthemen der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, sind für alle pakistanischen Demokraten ein Grund zur Freude, wenn auch die innerparteiliche Demokratie eine klare Absage erfuhr.

Größte Demokratiereform seit drei Jahrzehnten

„Das Unmögliche wurde vom Parlament möglich gemacht.“, jubilierte Premierminister Yusuf Raza Gilani noch im Sitzungssaal während seiner Ansprache an die Abgeordneten, die sich damit selbst mehr Macht zuteil werden ließen. Doch auch der dadurch geschwächte Präsident Asif Ali Zardari gratulierte der Nation. Die endgültige Entscheidung unterliegt jetzt noch dem Senat, bevor Zardaris Unterschrift die Änderungen wirksam werden lässt. Abgestimmt hatten 292 Parlamentsabgeordnete (47 Abwesende) über 102 Paragraphen nach einer dreitägigen Debatte und nach neunmonatiger, vorbereitender Arbeit eines Ausschusses von Vertretern aus Parlament und Senat.

Insgesamt bedeutet dies eine Rückkehr zur Verfassung von 1973, die seitdem durch Militärdiktatoren ihren Charakter verloren hatte. Dabei handelt es sich

nicht um kosmetische Änderungen wie die Entfernung des Namens des Diktators Zia ul-Haq (reg. 1977–1988) aus der Verfassung oder die Unrechterklärung von General Pervez Musharraf's Staatsstreich 1999, sondern um eine reelle Verlagerung der Machtbefugnisse vom Präsidenten zum Parlament. Somit handelt es sich um die größte demokratische Reform seit drei Jahrzehnten. Durch die Verfassungsänderungen werden vor allem die Rechte des Präsidenten eingeschränkt. Der jeweilige Amtsinhaber hat nun nicht mehr die Möglichkeit, Regierungen zu entlassen sowie den Armeechef und den Vorsitzenden der Wahlkommission zu ernennen.

Zwar bleibt der Präsident der höchste Führer der Armee, doch ernennt nun der Premier die höchsten Staatsbeamten. In Zukunft wird der Premier zu-

sammen mit dem Oppositionsführer drei Kandidaten für das Amt des Leiters der Wahlkommission an den Parlamentsausschuss zur Beratung und Bestätigung empfehlen. Zudem kann der Präsident fürderhin das Parlament nur mit Zustimmung und auf Anraten des Premierministers auflösen. Die vorige Machtbefugnis der Parlamentsauflösung durch den Präsidenten, der hierzulande berühmte Artikel 58 (2) (b), war von General Zia ul-Haq eingeführt und von General Pervez Musharraf bestätigt worden.

Zurück zu den Ursprüngen: Ein föderales Pakistan

Doch die Verfassungsreform ist noch umfassender als nur die Aufgabenverteilung zwischen Premier und Präsident: Gestärkt wird auch der Föderalismus. Die vier Provinzen können nun die eigenen Rohstoffvorkommen ausbeuten und gegen Lizenzen vermarkten. Dies war vor allem eine Forderung der rohstoffreichen, aber armen Provinz Belutschistan. Gerade die Bürger des Landes werden auch davon profitieren können, dass Provinzen eigene Kraftwerke zur Stromversorgung bauen dürfen. In Pakistan kommt es täglich zu Stromabschaltungen in verschiedenen Ortsteilen aufgrund einer unzureichenden Gesamtmenge. Manche Gegenden sind 16–18 Stunden stromlos, während sich dies in der Hauptstadt auf 6–8 Stunden am Tag beschränkt.

Zur Erfüllung von Anliegen der Provinzen wird mit Paragraph 153 der *Council of Common Interests* wieder eingesetzt. Er muss mindestens alle 90 Tage zusammenkommen, um drängende Probleme zu bewältigen. Auch ist dieser Rat der gemeinsamen Interessen mit größeren Machtbefugnissen ausgestattet worden.

Zudem wurde die sogenannte *Concurrent List* außer Kraft gesetzt. Diese legte die Aufteilung von administrativen und legislativen Befugnissen zwischen Bundes- und Provinzebene fest, zumeist zugunsten der Bundesebene. Somit bedeutet auch dies eine Bestätigung provinzieller Macht. Die *Federal List*, die nur die Bundesbefugnisse regelt, bleibt jedoch weiterhin bestehen.

Wiederhergestellt wurden zudem die gewählten Lokalverwaltungen: Die dritte Ebene war im März aufgehoben worden, sprich Bürgermeister und Stadtparlamente waren abgesetzt und aufgelöst. Die verpflichtende Neuschaffung gilt für alle vier Provinzen.

Neue Landkarten

Neue Landkarten müssen nun gedruckt werden müssen. Die nicht unübliche Umbenennung von Straßennamen – vor allem nach der Ermordung Benazir Bhuttos – wird durch die Namensänderung einer ganzen Provinz übertroffen. „Khyber-Pakhtoonkhwa“ lautet der neue Name der noch aus britischer Zeit stammenden North West Frontier Province (NWFP). Dies hat vor allem bei den Paschtunen großen Jubel ausgelöst – allerdings nicht bei allen Abgeordneten: Alte Ressentiments aus der Gründungszeit wurden von Gegnern des Provinznamen auf ethnischer Grundlage wiederbelebt: Die Ideologie Pakistans sei damit beerdigt worden. Folglich würden die Bewohner Hazaras nun eine eigene Provinz fordern, kündigte Farzana Mushtaq an. Auch wurde die Vorgehensweise kritisiert: Eine Umbenennung hätte nur nach einer Volksbefragung umgesetzt werden dürfen.

Neues Spiel?

Allseits wurde der amtierende Präsident gelobt, dass er sich der Reform nicht in den Weg gestellt hat. „Er war gütig genug, ohne jeden Verzug zuzustimmen.“, rühmte Gilani. Doch ist zu bedenken, dass Zardari seit seinem Amtsantritt zusehends an direktem Einfluss verloren hat und nun über die Verfassungsänderung erneut an Format und Respekt gewinnt. Zudem bedeutet die formale Einschränkung seiner Rechte für ihn dennoch keinen einschneidenden Machtverlust: Als Vorsitzender der größten Partei, der Pakistan Peoples' Party (PPP) kann er seine Interessen wirksam vertreten lassen.

Aber auch sein Gegenspieler Nawaz Sharif, Vorsitzender der Pakistan Muslim League – Nawaz (PML-N) hat in letzter Zeit, vor allem im Rahmen der Streitigkeiten um die Einsetzung von Richtern, an Ansehen verloren, während er im Vorjahr noch Rekordergebnisse bei Beliebtheitsumfragen erzielt hatte. Das Verlassen der Parteilinie und des Abstimmungssaals von fünf PML-N-Mitgliedern inklusive seines Schwiegersohnes heißt für ihn ein Gesichtsverlust.

Damit sind zwar die Karten theoretisch neu gemischt, praktisch wird sich jedoch nichts ändern: De facto wurden Parteiführer nämlich durch die Abstimmungsergebnisse gestärkt, denn die Entfernung der Verpflichtung von innerparteilichen

Wahlen von Vorsitzenden und Amtsträgern aus Artikel 17 lässt ihre Stellung unangetastet. Die weit verbreitete Praxis der Vererbung von Ämtern wird damit weitergehen können, selbst wenn die Verpflichtung zu innerparteilichen Wahlen im Parteiengesetz bestehen bleibt.

Neuer Geist

Viele würdigten die Verfassungsänderung als historischen Tag. In der Tat handelt es sich um weitreichende Änderungen in Richtung einer funktionierenden Demokratie. Dabei zeugen nicht nur die Reden und Feierlichkeiten von einem neuen Geist, sondern vor allem die Artikel selbst. Der nun 104-köpfige Senat (zuvor 100) soll nun 90 statt 110 Tage arbeiten; die Provinzversammlungen werden ihr Pensum gar um 30 Tage auf 100 erhöhen. Abgeordnete auf allen drei Ebenen scheinen nun die Bedeutung ihrer Arbeit anzuerkennen und sind bereit, dem mehr als je zuvor Rechnung zu tragen. Allerdings wird dies angesichts der vielfältigen Herausforderungen, vor denen Pakistan steht, nicht einfach sein; zumal mit dem Erlassen der Verfassungsänderung durch das „Recht auf Information“ Politiker und Bürokraten rechenschaftspflichtig werden. Dieser Zusatz ist in den meisten pakistanischen Medien interessanterweise unbemerkt geblieben, wird sich aber langfristig hinsichtlich Transparenz und Korruption positiv auswirken können.

Nun zu den Problemen

„Die Regierung hat nun keine Entschuldigung mehr.“, brachte Oppositionsführer Chaudhry Nisar Ali Khan den Fokus wieder auf die Probleme des Landes. Seit den Wahlen 2008 hatten die Auseinandersetzungen zwischen Parteien bzw. von Politikern wichtige Entscheidungen herausgezögert. Die Streitigkeiten zwischen Parteien und Politikern der letzten Monate hatte vor allem das Oberste Gericht des Landes genutzt, um die eigene Institution zu konsolidieren und den Entscheidungsrahmen auszudehnen. Der im März 2009 wieder eingesetzte Oberste Richter Muhammad Iftikhar Chaudhry hatte im Zuge der innenpolitischen Querelen seine Stellung stärken und an Popularität weiter gewinnen können. Allerdings mischte die Judikative auch bei Alltagsentscheidungen mit: Zucker- und Benzinpreise bestimmten nicht Händler und Verbraucher, sondern der Oberste Richter.

Oppositionspolitiker Khan hob mit seiner Bemerkung vor allem auf die Lage in der Provinz Belutschistan und den Umgang mit religiösen Extremisten ab. Bezeichnenderweise blieben alle islamischen Artikel der Verfassung unangetastet, selbst wenn sie überholt oder unnötig sind. Beispielsweise wurde der *Federal Sharia Court*, also die Islamische Gerichtsbarkeit auf Bundesebene, die Gesetze auf Islam-Konformität hin prüft – was das Oberste Gericht ohnehin tut – ebenso wenig wie andere Islamisierungen von Zia ul-Haq mit einer Silbe erwähnt. Die Konfrontation mit islamistischen Kräften des Landes wurde demnach zugunsten einer inhaltlich relevanten Demokratiereform vermieden.

Die neue Verfassung bleibt zwar dem Wortlaut nach ebenso islamisch wie zuvor; der Inhalt schafft jedoch eine neue Form der Parlamentsdemokratie. Sie steht angesichts der Herausforderungen des Landes nun vor einer Bewährungsprobe. Dabei wird der Demokratisierungsprozess im Zuge der Selbstbehauptung der Medien und der Ausweitung der Zivilgesellschaft mit diesem Schritt immer schwerer umkehrbar.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Bereich Internationale Politik
Referat Politikberatung und
Internationale Politikanalyse
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam