

Politische Entwicklung und Probleme der demokratischen Konsolidierung in Pakistan

Christian Wagner

Ten years after the second transition to democracy in 1988 Pakistan is still confronted with various problems on her way to democratic consolidation. Because of the constitutional legacies of the military dictatorship and the inherent rivalry between President and Prime Minister none of the elected governments could stay in power to complete its legislative period. The problems of consolidation are not limited to the institutional framework. The military and the feudal interests are still important veto powers, political parties are mainly fragmented among ethnic, religious and personal lines, and civil society groups are mostly concentrated in the urban centers. The constitutional amendments introduced by the new government of Nawaz Sharif in 1997 removed at least the constitutional deadlock. The recent institutional clashes between the Prime Minister, the Supreme Court and the President which were solved by the mediation of the Army have strengthened the position of the Prime Minister. Given the political traditions since independence it is not unlikely that these developments will foster again autocratic tendencies.

Einleitung

In Pakistan wurde 1988 zum zweiten Mal eine Militärdiktatur von einer Demokratie abgelöst. Doch auch zehn Jahre nach diesem Übergang hat das Land weiterhin mit großen Problemen bei der Konsolidierung seiner Demokratie zu kämpfen. Als Indizien hierfür können sowohl die zahlreichen Regierungswechsel als auch der Verlauf der Parlamentswahl vom Februar 1997 gelten. Zum dritten Mal seit 1988 entließ der Präsident Anfang November 1996 die gewählte Regierung vor Ablauf der Legislaturperiode. Die anschließenden Wahlen konnten nach Ansicht internationaler Wahlbeobachter und entgegen den Beteuerungen der Regierung nicht als "frei und fair" eingestuft werden.¹ Selbst wenn Wahlen kein hinreichendes Merkmal für die Existenz einer Demokratie sind, so ist deren ordnungsgemäße Durchführung doch eine unverzichtbare Voraussetzung.

Pakistan scheint ein gutes Beispiel für das Diktum Schmitters und O'Donnells zu sein, nach dem der Übergang von einem autoritären System nicht automatisch zu

¹ Vgl. Jürgenmeyer, Clemens: "Die pakistanischen Parlamentswahlen - 'free and fair'? Erfahrungsbericht eines Wahlbeobachters", *Südasiens*, 17 (1997) 2, S. 63-67.

einer Demokratie führen muß, sondern zu einem "uncertain 'something else'".² Eine solches "ungewisses" politisches System, das demokratische und autoritäre Elemente miteinander verbindet, scheint sich in Pakistan etabliert zu haben. Wo liegen die Ursachen für diese Entwicklung, die dem Land auch im zweiten Anlauf zur Demokratie bislang kaum eine für die sozio-ökonomische Modernisierung notwendige Stabilität - im Sinne einer dauerhaften Regierung - verleihen konnten?

In der Systemwechsel- und Transformationsforschung herrscht eine Übereinstimmung bei der Verwendung einer minimalistischen Definition von Demokratie. Eine solche Definition versteht Demokratie im Sinne Schumpeters lediglich als Methode zur Bestellung einer Regierung und orientiert sich zumeist an Dahls Kriterien einer "Polyarchie".³ Unter Demokratie wird im folgenden diejenige Regierungsform verstanden, die mindestens die folgenden drei Merkmale erfüllt: erstens einen regelmäßigen und mit friedlichen Mittel ausgetragenen Wettbewerb um politische Ämter, zweitens die politische Partizipation der Bevölkerung auf der Grundlage freier und geheimer Wahlen und drittens die Gewährung liberaler Grundrechte wie Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit u.ä.⁴

Der Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen wird im allgemeinen durch die drei Phasen Liberalisierung des autoritären Systems, Demokratisierung und Konsolidierung gekennzeichnet, wobei sich das Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung in den letzten Jahren auf die Phase der Konsolidierung konzentriert hat. Dies hat eine Reihe von Definitionen des Begriffs Konsolidierung hervorgebracht. Für Przeworski gilt die Demokratie als konsolidiert, wenn "a particular system of institutions becomes the only game in town, when no one can imagine acting outside the democratic institutions, when all the losers want to do is to try again within the same institutions under which they have just lost."⁵ Ähnlich argumentieren Linz und Stepan, die unter einer konsolidierten Demokratie "a political regime in which democracy as a complex system of institutions, rules, and patterned incentives and disincentives has become ... 'the only game in town'"⁶ verstehen. Sie haben ein dreidimensionales Modell der Konsolidierung entworfen, welches das Verhalten der Eliten, die Einstellung der Bevölkerung sowie die Ausgestaltung der Institutionen umfaßt.⁷ Ein ähnlich breit angelegtes Modell der Konsoli-

2 O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.: *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1986, S. 3.

3 Zur Problematik einer solchen minimalistischen Definition vgl. Merkel, Wolfgang: "Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften", in: Beyme, Klaus von; Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen (PVS Sonderheft 26/1995), 1996, S. 33-35.

4 Vgl. Diamond, Larry; Linz, Juan, J.; Lipset, Seymour, M.: "Introduction: Comparing Experiences with Democracy", in: Diamond, Larry; Linz, Juan, J.; Lipset, Seymour, M. (Hrsg.): *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracies*, Boulder 1990, S. 6-7.

5 Przeworski, Adam: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press 1991, S. 26.

6 Linz, Juan, J.; Stepan, Alfred: "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, 7 (1996) 2, S. 15.

7 Ebd., S. 14-33.

dierung, mit den vier Ebenen konstitutionell, repräsentativ, integrativ und zivilkulturell, hat Merkel entwickelt.⁸ Die konstitutionelle Ebene zielt auf Verfassungsorgane wie Regierung, Parlament und Gerichtsbarkeit. Die repräsentative Ebene betrifft die Entwicklung von Parteien und Verbänden. Die integrative Ebene bezieht sich auf das Verhalten von Vetoakteuren wie z.B. Armee und Großgrundbesitzer, wohingegen die zivilkulturelle Ebene den demokratischen Lern- und Sozialisationsprozeß der Bevölkerung sowie den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen umfaßt.

Auf den einzelnen Ebenen kann der Konsolidierungsprozeß weiter operationalisiert werden. Als Indikatoren für die konstitutionelle Konsolidierung lassen sich z.B. die formale und empirische Legitimation der Verfassung anführen. Die formale Legitimation umfaßt den Prozeß der Verfassungsentstehung, die Beteiligung und den Einfluß unterschiedlicher Akteure sowie den Modus ihrer Inkraftsetzung z.B. durch das Parlament oder durch ein Referendum. Die empirische Legitimation zielt auf die Effizienz der politischen Institutionen, auf die politische Effektivität der Verfassung sowie auf mögliche Benachteiligungen von Minderheiten ab.⁹ Kriterien der repräsentativen Konsolidierung sind der Fragmentierungsgrad des Parteiensystems, wie z.B. dessen ideologische Polarisierung, und der Einfluß von Verbänden.¹⁰ Die Errichtung und Funktionsfähigkeit der Institutionen trägt somit maßgeblich zur Ausbildung eines Legitimitätsglaubens bei, sowohl bei den Eliten als auch bei der Bevölkerung, und kann damit zur integrativen und zivilkulturellen Konsolidierung beitragen.

Besonderes Augenmerk verdient die ungleichzeitige Entwicklung der verschiedenen Ebenen. Während die konstitutionelle Konsolidierung relativ rasch erreicht werden kann, wird der demokratische Lern- und Sozialisationsprozeß auf seiten der Bevölkerung sicherlich größere Zeiträume beanspruchen. Eine solchermaßen konsolidierte Demokratie muß nicht zwangsläufig ein dauerhaftes Gebilde sein, dürfte allerdings über ein hohes Maß an Widerstandskräften gegenüber möglichen destabilisierenden Tendenzen verfügen.

Bei der Betrachtung Pakistans unter den Gesichtspunkten des Übergangs und der Konsolidierung der Demokratie ergeben sich verschiedene Probleme. Problematisch ist z.B. die genaue Abgrenzung der verschiedenen Phasen. Obgleich Parteien während der Militärherrschaft Zia ul-Haqs verboten waren, blieben sie mit stiller Duldung des Regimes weiter aktiv. Ebenfalls problematisch ist der Übergang von der Phase der Demokratisierung zur Konsolidierung. Das Ende der Demokratisierung wird normalerweise mit den ersten freien Wahlen und einer gewählten Regierung und/oder mit einer neuen, demokratischen Verfassung gleichgesetzt. Auf dieser Grundlage beginnt dann die Phase der Konsolidierung. Es soll im folgenden deutlich gemacht werden, daß durch die Art des Übergangs zur zweiten Demokratie die spätere Konsolidierungsphase wesentlich beeinträchtigt wurde. Durch das institutio-

8 Vgl. im folgenden Merkel 1996, S. 30-58. Zur Begrifflichkeit vgl. Lauth, Hans-Joachim; Merkel, Wolfgang: "Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht", *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 10 (1997) 1, S. 14.

9 Vgl. Merkel 1996, S. 41-46.

10 Vgl. Merkel 1996, S. 46-51.

nelle Erbe der Militärdiktatur und die unverändert starke Stellung des Militärs ist es deshalb fraglich, ob die Phase der Demokratisierung mit den ersten Wahlen 1988 und der Regierungsübernahme durch die Pakistan People's Party (PPP) unter Benazir Bhutto endete.

Weiterhin läßt sich einwenden, daß das begriffliche Instrumentarium der Konsolidierungsdebatte nur bedingt zur Erklärung des pakistanischen Falles geeignet sei. "Maximalistische" Modell von Konsolidierung, wie die von Merkel oder Linz und Stepan, erweisen sich bei ihrer Verwendung als sehr anspruchsvoll. So gibt es z.B. in Pakistan kaum Daten über die Parteien- und Verbändestruktur und so gut wie keine Befragungen über die Einstellung der Bevölkerung zum politischen System. Ein zu enger bzw. minimalistischer Begriff von Konsolidierung, wie z.B. der von Huntington, der die Konsolidierung nach einem zweimaligen Machtwechsel durch Wahlen erreicht sieht,¹¹ birgt andererseits die Gefahr, Konsolidierung als einen rein "technischen" Vorgang zu begreifen. Ihm zufolge wäre z.B. Pakistan nach den Wahlsiegen der Opposition von 1990 und 1993 eine konsolidierte Demokratie. Mit einer solchen Perspektive gerät zugleich das von den o.g. Autoren für die Konsolidierung so wichtige Wechselspiel zwischen den politischen Eliten und den Institutionen aus dem Blick. Daher soll im folgenden das Modell von Merkel als Ausgangspunkt der Analyse dienen. Allerdings weniger im Sinne eines vorgegebenen Modells als vielmehr als systematische Gliederung, mit deren Hilfe die innenpolitische Entwicklung seit 1988 strukturiert und im Hinblick auf die Fortschritte bzw. die Probleme der Konsolidierung analysiert werden kann. Nach einem kurzen historischen Rückblick soll die Entwicklung in Pakistan seit 1988 mit Hilfe der verschiedenen Ebenen demokratischer Konsolidierung betrachtet werden.

1 Staatsgründung, Militärherrschaft und erste Demokratie

Pakistan entstand mit der Unabhängigkeit und Teilung Britisch-Indiens im August 1947 als eigenständiger Staat.¹² Auf der Grundlage der Zwei-Nationen-Theorie, der zufolge die Muslime Südasiens aufgrund ihrer Religion eine eigenständige Nation darstellten, gelang es der Muslimliga unter der Führung von M.A. Jinnah, der britischen Kolonialmacht und der indischen Unabhängigkeitsbewegung unter der Führung von M. Gandhi und J. Nehru einen eigenen Staat abzutrotzen. Zugleich entstand damit eines der merkwürdigsten Staatesgebilde der Neuzeit - ein zweigeteilter Staat, dessen beide Landesteile mehr als 1600 Kilometer voneinander entfernt lagen. Doch jenseits der Religionszugehörigkeit gab es nur wenig Gemeinsamkeiten. Das Staatswesen umfaßte unterschiedliche ethnische Gruppen mit verschiedenen Sprachen, kulturellen Traditionen und politischen Erfahrungen. Nach den Vorstellungen Jinnahs sollte Pakistan, wie die Indische Union, demokratisch und säkular ausgerichtet sein. Doch aufgrund der inneren Heterogenität hatte das Land von Beginn an

11 Vgl. Huntington, Samuel: *Pakistan. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991, S. 267.

12 Für einen Überblick über die historische, politische und wirtschaftliche Entwicklung Pakistan nach der Unabhängigkeit vgl. Zingel, Wolfgang-Peter: "Pakistan", in: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt*, Hamburg 1994, S. 302-335.

mit zwei Problemen zu kämpfen: Erstens, wie sollte die politische Repräsentation der verschiedenen Gruppen erfolgen? Die Bevölkerungsmehrheit der Bengalen befand sich im Ostteil, während die politische, administrative und ökonomische Elite der Punjabis und der aus Indien zugewanderten Muslime, die sog. Mohajirs, im Westteil lebten. Zweitens, welche Rolle sollte der Islam im Staat einnehmen?

Die daraus resultierenden innenpolitischen Spannungen haben die fünfzigjährige politische Entwicklung des Landes geprägt. Die Etablierung einer Demokratie wie in Indien scheiterte. Die regionalen und politischen Rivalitäten innerhalb des Westteils und zwischen beiden Landesteilen verhinderten den Aufbau demokratischer Institutionen und die Abhaltung von Wahlen in den fünfziger Jahren ebenso wie das Fehlen einer das ganze Land umfassenden Partei und eines charismatischen Führers, die, wie die Kongreßpartei unter der Führung Nehrus in Indien maßgeblich zum Erfolg der dortigen Demokratie beigetragen haben.

Pakistan durchlief hingegen zahlreiche Regierungsformen, die mit wenig schmeichelhaften Begriffen umschrieben wurden. Der Militärputsch 1958 von Ayub Khan etablierte die erste Militärdiktatur, die bis 1970 aus dem Land einen "Garnisonsstaat" werden ließ.¹³ Die erste Demokratie von 1972 bis 1977 unter Zulfikar Bhutto entwickelte sich zu einem "bonapartistischen" System.¹⁴ Der beständige Einfluß des Militärs etablierte ein "prätorianisches" Regime, in dem die Streitkräfte maßgeblich die Richtung der Politik bestimmten.¹⁵ Den verschiedenen Regierungen der zweiten Demokratie seit 1988 wurde 1997 bescheinigt, einen "gescheiterten" Staat hervorgebracht zu haben.¹⁶

Dabei wurde immer wieder deutlich, wie schwer sich die jeweils herrschenden Regime mit einer demokratischen Legitimation durch Wahlen taten. Die Ergebnisse der ersten freien Wahl von 1970, 23 Jahre nach der Staatsgründung, wurden von den Militärs und der westpakistanischen Elite nicht akzeptiert. Die zweiten Wahlen von 1977, die ersten unter einer demokratischen Regierung, galten als manipuliert und zogen nach Protesten schließlich den zweiten Putsch des Militärs und das Ende der Ära Bhutto nach sich.¹⁷ Von den insgesamt vier Wahlen seit 1988 (1990, 1993, 1997) galten lediglich die Urnengänge von 1988 und 1993 als "frei und fair".¹⁸

Der Übergang zur ersten Demokratie mit den Wahlen von 1970 folgte weitgehend dem eingangs skizzierten Phasenverlauf von Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung. Seit 1966 forderte die ostpakistanische Awami-Liga auf der

13 Laporte, Robert, Jr.: "Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State", *Asian Survey*, 9 (1969) 11, S. 842/843.

14 Zum Begriff des Bonapartismus vgl. Sayeed, Khalid B.: *Politics in Pakistan. The Nature and Direction of Change*, New York: Praeger, 1980, S. 89.

15 Vgl. Kukreja, Veena: *Civil-Military Relations in South Asia. Pakistan, Bangladesh, and India*, New Delhi 1991, S. 36.

16 Haubold, Erhard: "Pakistan - ein gescheiterter Staat?", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.2.1997.

17 Vgl. Richter, William, L.: "The 1990 General Elections in Pakistan", in: Kennedy, Charles H. (ed.): *Pakistan: 1992*, Boulder 1993, S. 20/21.

18 Vgl. Klennert, Klaus: "Oligarchische Gesellschaft und demokratischer Staat? Der Fall Pakistan", *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1995) 1, S. 41.

Grundlage eines Sechs-Punkte-Programms eine größere Autonomie vom Westteil. Im Westteil hatte sich der einstige Außenminister der Militärregierung Z.A. Bhutto von Ayub Khan losgesagt und mit der Pakistan People's Party (PPP) die erste Massenpartei des Landes gegründet. Er drängte ebenfalls auf politische Reformen und nutzte dabei die im Westteil vorhandenen regionalen und ökonomischen Ressentiments gegen die Militärherrschaft. Diese doppelte Opposition erzwang schließlich 1969, unterstützt von Streiks und Demonstrationen, den Sturz Ayub Khans. Das Übergangsregime von General Yahya Khan setzte erste Reformen durch und bereitete die ersten freien Wahlen von 1970 vor.

Der Sieg der ostpakistanischen Awami-Liga auf nationaler Ebene, der Sieg Bhuttos und der PPP im Westen, das Scheitern der Regierungsverhandlungen und der beginnende Bürgerkrieg in Ostpakistan, die Massenflucht von Millionen von Ostpakistanis ins benachbarte Indien und dessen militärische Intervention zugunsten der Aufständischen führten im Dezember 1971 zur militärischen Niederlage Pakistans und zur Teilung des Landes. Aus Ostpakistan entstand mit Bangladesch ein eigenständiger Staat.¹⁹

Durch die Niederlage der Militärs war deren politisches Gewicht im Westteil zunächst gebrochen. Bhutto wurde neuer Präsident des verbleibenden Staates und verabschiedete 1973 eine neue Verfassung, die eine Konsolidierung unter demokratischen Vorzeichen einleiten sollte. Allerdings scheiterte die erste Demokratie an dem autoritären Herrschaftsstil Bhuttos. Nach den Wahlfälschungen von 1977 und den Protesten der Opposition bereitete der Militärputsch von General Zia-ul Haq der ersten pakistanischen Demokratie ein jähes Ende.

2 Die zweite Demokratie

2.1 Der Übergang zur zweiten Demokratie

In der ersten Demokratie war die innenpolitische Rolle des Militärs durch die militärische Niederlage gegen Indien sowie durch die Abspaltung Bangladeschs geschwächt. Der Übergang zur zweiten Demokratie zeichnete sich hingegen dadurch aus, daß das Militär seine dominierende Stellung behielt. Der Übergang wurde nicht von der Demokratiebewegung (*Movement for the Restoration of Democracy*, MRD) unter der Führung der PPP erkämpft. General Zia ul-Haq hatte für den November 1988 parteilose Wahlen angekündigt, als er im Sommer des Jahres bei einem bis heute ungeklärten Flugzeugabsturz ums Leben kam. Einer Klage vor dem Obersten Gerichtshof gegen den Ausschluß der Parteien wurde nach dem Tode Zias stattgegeben, so daß Parteien an den Wahlen teilnehmen konnten. Anders als beim Amtsantritt Bhuttos 1972 wurde die Macht der Militärs nicht eingeschränkt, sondern die Armee unter der Führung des neuen Chief of the Army Staff (COAS) General Aslam Beg behielt ihre Machtposition. Neuer Staatspräsident und Nachfolger Zia ul-

19 Zur Unabhängigkeit Bangladeschs und den Motiven Indiens und Pakistans vgl. Sisson, Richard; Rose, Leo, E.: *War and Secession. Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Oxford 1990.

Haq wurde gemäß der Verfassung der Sprecher des Senats Ghulam Ishaq Khan. Die PPP konnte unter der Führung von Benazir Bhutto, der Tochter Z.A. Bhuttos, der 1979 von den Militärs hingerichtet worden war, die Wahlen gewinnen. Sie wurde die erste weibliche Premierministerin in einem muslimischen Land. Doch angesichts der in der Verfassung verankerten Machtfülle des Präsidenten und der weiterhin starken Stellung des Militärs blieben die politischen Handlungsspielräume der neuen Regierung eingeschränkt.²⁰

2.2 Probleme der Konsolidierung

Konstitutionelle Probleme

Zia ul-Haq war um eine rechtliche Legitimation seiner Herrschaft bemüht, so daß er die Verfassung nicht außer Kraft setzte, sondern sie gemäß seinen Vorstellungen änderte. Besonders mit dem achten Verfassungszusatz von 1985 konzentrierte er die Machtbefugnisse auf das von ihm geführte Amt des Präsidenten, z.B. durch die Möglichkeit, eine Regierung abzusetzen, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen ausschreiben zu lassen. Eine solche Machtkonzentration hatte durchaus Tradition in Pakistan, wenn auch unter wechselnden institutionellen Vorzeichen. Nach der Unabhängigkeit 1947 übernahm z.B. Jinnah als politisch dominierende Figur das Amt des Generalgouverneurs, das mit ähnlich weitreichenden Vollmachten ausgestattet war. Bhutto führte mit der Verfassung von 1973 ein parlamentarisches System ein und konzentrierte die Macht auf das von ihm geleitete Amt des Premierministers.

Dieses institutionelle Erbe der Militärdiktatur in Form des achten Verfassungszusatzes führte nach 1988 zu beträchtlichen Problemen. Es entstand ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen dem direkt gewählten Parlament, dem Premierminister und seiner Regierung auf der einen und dem indirekt gewählten Präsidenten auf der anderen Seite.²¹ Die daraus entstehenden Konflikte hatten zur Folge, daß zwischen 1988 und 1998 keine der gewählten Regierungen eine volle Legislaturperiode im Amt verbleiben konnte.

1990 entließ Präsident Khan die Regierung Benazir Bhuttos u.a. wegen der Unruhen im Sindh, der weitverbreiteten Korruption, der Funktionsunfähigkeit des Parlaments sowie der Konfrontation zwischen der Zentralregierung und den Provinzen.²² Die nachfolgende Regierung von Nawaz Sharif, die nach den Wahlen von 1990 im Parlament zunächst über eine Zweidrittelmehrheit verfügte, war ebenfalls nicht in der Lage, dem Land die notwendige Stabilität zu verleihen. Aufgrund verschiedener innenpolitischer Streitpunkte, wie z.B. der Ernennung des künftigen COAS, der möglichen Unterstützung des Präsidenten für eine weitere Amtszeit sowie der von

20 Zum Übergang und zum Widerstand der Militärs vgl. Samad, Yunus: "The Military and Democracy in Pakistan", *Contemporary South Asia*, 3 (1994) 3, S. 194-195.

21 Der Präsident wird alle fünf Jahre von einer Wahlversammlung gewählt, die aus Abgeordneten des Nationalparlamentes, des Senates und der Provinzparlamente zusammengesetzt ist.

22 Vgl. Conrad, Dieter: "Quis custodiet custodes? Zur Verfassungslage Pakistans nach der Parlamentsauflösung und Entlassung der Regierung Bhutto 1990", in: Conrad, Dieter; Zingel, Wolfgang-Peter (Hrsg.), *Pakistan*, Stuttgart 1992 (Zweite Heidelberger Südasiensprache), S. 33-51.

Sharif geforderten Abschaffung des achten Verfassungszusatzes, wurden er und seine Regierung im April 1993 entlassen.²³ Die institutionelle Krise wurde verschärft, da wenige Wochen später der Oberste Gerichtshof des Landes die Auflösung des Parlamentes für unrechtmäßig erklärte. Die Richter des Obersten Gerichtshofes, die vom Präsidenten ernannt werden, demonstrierten damit erstmals ihre Unabhängigkeit und die Möglichkeiten der Gewaltenteilung. Nawaz Sharif löste daraufhin die Interimsregierung ab und wurde wieder als Premierminister eingesetzt. Der folgende Machtkampf zwischen Premierminister und Präsident wurde durch einen Kompromiß des neuen COAS, General Waheed Kakar, beigelegt. Sowohl Sharif als auch Ghulam Ishaq traten zurück, um Neuwahlen zu ermöglichen. Eine erneute Übergangsregierung wurde eingesetzt, dieses Mal unter der Leitung des ehemaligen Weltbankvizepäsidenten Moeen Qureshi. Bei den Wahlen im Oktober 1993 erzielte die PPP von Benazir Bhutto eine deutliche Mehrheit auf Bundesebene und in den Provinzen. Als sie die Regierungsgeschäfte übernahm, war sie der fünfte Premierminister innerhalb eines Jahres. Mit der anschließenden Wahl des ehemaligen Außenministers der PPP Farooq Leghari im November 1993 zum Präsidenten schien sich die Machtbalance deutlich zugunsten der PPP verschoben zu haben. Doch Legharis Ankündigung, den achten Verfassungszusatz aufheben zu wollen, erwies sich als bloße Wahlkampfretorik, da die PPP nicht über die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügte, um eine solche Verfassungsänderung zu erreichen. Im Herbst 1996 wurde Benazir Bhutto als Regierungschefin zum zweiten Mal entlassen, wobei die Begründung - innenpolitische Unruhen, Korruption u.ä. - große Ähnlichkeit mit ihrer ersten Entlassung aufwies.

Mit den Wahlen im Februar 1997 errang erneut Nawaz Sharif die Mehrheit und übernahm die Regierung. Aufgrund seiner Zweidrittelmehrheit verabschiedete seine neue Regierung im April 1997 den 13. Verfassungszusatz, dessen Regelungen den achten Verfassungszusatz weitgehend außer Kraft setzten und das Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Premierminister beenden. Der 13. Verfassungszusatz stärkte das Gewicht der gewählten Institutionen, d.h. des Premierministers und der Provinzparlamente, gegenüber dem Präsidenten und den von ihm ernannten Provinzgouverneuren. Weder das Militär noch Präsident Leghari, der der PPP angehörte und dessen Vollmachten damit drastisch reduziert wurden, behinderten die Reform, die für viele Beobachter sehr überraschend kam. Im Sinne der eingangs geführten Debatte kann wohl erst ab diesem Zeitpunkt von einem Ende der Demokratisierungsphase gesprochen werden, denn erst damit wurde das institutionelle Erbe der Militärdiktatur, welches die Funktionsfähigkeit der Regierungen immer wieder eingeschränkt hatte, überwunden.

Ganz in der Tradition seiner Vorgänger begann Sharif seine Machtbefugnisse auszubauen. Dies führte Ende 1997 zu einer schweren politischen Krise zwischen dem Premierminister und dem Obersten Gerichtshof, die sich an den neuen Gesetzen zur Verhinderung von Parteiübertritten sowie an der Frage der Ernennung von Richtern und der Erweiterung des Obersten Gerichtshofs entzündete. Durch seine Interven-

23 Vgl. Amin, Tahir: "Pakistan in 1993. Some Dramatic Changes", *Asian Survey*, 34 (1994) 2, S. 192/193.

tion sah sich Sharif mit einem Verfahren wegen Mißachtung des Gerichts konfrontiert. Aufgrund des politischen Streits wurde u.a. das Gericht von Anhängern Sharifs gestürmt und es kam zu einer Spaltung des Obersten Gerichtshofs.²⁴ Präsident Leghari, der sich nicht auf die Seite Sharifs schlug, kam einem möglichen Amtenthebungsverfahren durch die Regierung durch seinen Rücktritt zuvor. Der COAS General Karamat, der eine Auslandsreise abbrach und zwischen den verschiedenen Gruppen vermittelte, war maßgeblich am Zustandekommen dieses Kompromisses beteiligt. Mit der Wahl von Mohammed Rafiq Tarar, der als Vertrauter Sharifs gilt, zum neuen Präsidenten, hat der Premierminister seine Position deutlich gefestigt.²⁵

Repräsentative Konsolidierung: Das Parteiensystem

Das pakistanische Parteiensystem ist stark fragmentiert. Bei Wahlen treten regelmäßig über zwanzig Parteien sowie eine große Zahl unabhängiger Kandidaten an. Die Parteien sind in hohem Maße personalistisch und klientelistisch orientiert, so daß programmatische Unterschiede in den Hintergrund treten. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der PPP, die fest in der Hand der Bhuttofamilie ist. Innerparteiliche Demokratie ist unter solchen Umständen ein Fremdwort, und es ist nur folgerichtig, daß Benazir Bhutto 1997 zur Parteichefin auf Lebenszeit ernannt wurde.

Parteipolitische Koalitionen verlaufen somit weniger entlang einer gemeinsamen Programmatik, sondern entstehen durch persönliche Rivalitäten und/oder gemeinsame Gegner. Angesichts der weitverbreiteten Korruption ist der Machterwerb bzw. Machterhalt politischer Ämter gleichbedeutend mit Zugang zu den "Fleischtopfen". Politisches Taktieren zwischen allen Fronten kann durchaus materielle Vorteile für die Beteiligten bringen. Die große Zahl von Ministern sowohl im Nationalparlament als auch in den Provinzparlamenten wird unter solchen Gesichtspunkten verständlich. 1992 hatte die Regierung insgesamt 49 Minister und Staatsminister, im Parlament von Baluchistan befanden sich 26 von 48 Abgeordneten im Ministerrat oder einer vergleichbaren Stellung.²⁶ Ebenfalls in diese Richtung weisen die Korruptionsvorwürfe gegen ranghohe Politiker, z.B. den Ehemann von Benazir Bhutto oder auch Nawaz Sharif, sowie das sog. *horse-trading*, d.h. der Stimmenkauf von Abgeordneten. Diese Entwicklungen haben Pakistan mittlerweile einen traurigen Spitzenplatz in der Liste der korruptionsanfälligen Länder beschert.²⁷

Daß die Politiker stärker am persönlichen Machterhalt bzw. Machterwerb und weniger am Funktionieren des Gesamtsystems interessiert sind, wurde im Frühjahr 1993 deutlich. Bei seinem Vorstoß zur Abschaffung des achten Verfassungszusatzes, unter dem jede gewählte Regierung zu leiden hatte, hoffte Nawaz Sharif auf die Unterstützung von Oppositionsführerin Benazir Bhutto, da nur mit Hilfe der PPP die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament zu erzielen war. Sie zog es statt des-

24 Vgl. "Scherbengericht über Pakistans Justiz", *Süddeutsche Zeitung*, 29./30. November 1997.

25 Vgl. "Neue Machtconstellation in Pakistan", *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Januar 1998.

26 Vgl. Khan, Rais Ahmed: "Pakistan in 1992. Waiting for Change", *Asian Survey*, 33 (1993) 2, S. 130.

27 Vgl. Haubold, Erhard: "Noch nie wurde in Pakistan soviel gestohlen", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Februar 1997. Zu den Korruptionsvorwürfen gegen Benazir Bhutto vgl. "Bhutto clan leaves trail of corruption in Pakistan", *The Nation*, 10. Januar 1998 (<http://www.nation.com.pk/>).

sen vor, ihm die Unterstützung zu verweigern, so daß es zur offenen Konfrontation zwischen Sharif und Präsident Khan kam. Daß eine Abschaffung dieses Verfassungsartikels dem politischen System im allgemeinen und der jeweils amtierenden Regierung im besonderen zukünftig eine größere Stabilität gegeben hätte, lag offensichtlich nicht im Interesse der Oppositionsführerin. Sie erhoffte sich durch mögliche Neuwahlen bessere Machtchancen.

In Folge der Islamisierung unter Zia-ul-Haq sind eine Reihe von Parteien entstanden, die die Einführung eines islamischen Staates fordern.²⁸ Deren politischer Einfluß hat allerdings, trotz der anhaltenden sozio-ökonomischen Probleme der vergangenen Jahre, seit 1988 kontinuierlich abgenommen. Dies erstaunt, da ausbleibende Entwicklungserfolge und Korruption der Eliten in vielen Ländern wie z.B. im Iran, in Algerien, in der Türkei und in Ägypten islamisch-fundamentalistischen Gruppierungen einen regen Zulauf beschert haben. Doch in Pakistan erreicht kaum eine dieser Parteien bei Wahlen mehr als vier Prozent der Stimmen. Der dennoch vorhandene Einfluß islamischer Gruppen auf die Politik ist vor allem ihrem Einfluß im Militär und ihrem Mobilisierungspotential in den großen Städten zu verdanken. Durch ihre Agitation und Massendemonstrationen konnten sie ihre Interessen durchsetzen und z.B. bislang die Bemühungen aller Regierungen blockieren, die umstrittenen Blasphemie-Gesetze zu entschärfen.

Integrative Konsolidierung: Die Vetoakteure

Eines der zentralen Probleme der pakistanischen Demokratie ist, daß es eine Reihe von Vetoakteuren gibt, deren Interesse an einer Konsolidierung der Demokratie vergleichsweise gering ist. Zugleich verfügen sie über politische Möglichkeiten, um den Konsolidierungsprozeß soweit zu beeinflussen, daß er sich nicht gegen ihre Interessen wendet. In erster Linie können hierzu das Militär und Teile der Bürokratie sowie die Großgrundbesitzer gezählt werden.

Geprägt wurde das politische System Pakistans vor allem durch die beiden Militärdiktaturen von 1958 bis 1970 und von 1977 bis 1988. Während die erste Phase unter Ayub Khan noch dem Modell der Entwicklungsdiktatur folgte, war die Ära Zia-ul-Haq durch seine Bemühungen um eine Islamisierung von Staat und Gesellschaft bestimmt. Unter der Diktatur Ayub Khans entstand die enge Verbindung zwischen Bürokratie und Militär, die bis heute die politische Entwicklung des Landes bestimmt.

Die Schwäche der zivilen politischen Kräfte nach der Etablierung des neuen Staates 1947, die nicht in der Lage waren, einen konstitutionellen und politischen Ausgleich für ihre widerstreitenden Interessen zu finden, machten Militär und Bürokratie zu den eigentlich tragenden Säulen des Staates. Die Bürokratie blieb angesichts der häufig wechselnden Regierungen in den fünfziger Jahren der einzig stabile Faktor, der das Land regierte. Das Militär verstand sich angesichts der innenpolitischen Krise als "Hüter der Nation", sowohl nach innen als auch nach außen. Der Dauerkonflikt mit Indien um Kaschmir und die politischen Wirren im Innern

28 Zur Islamisierung des Landes in der Zeit Zia-ul-Haqs vgl. Malik, Jamal S.: *Islamisierung in Pakistan 1977-84*, Stuttgart 1989.

veranlaßten schließlich die Streitkräfte 1958 zum Eingreifen, um - in ihren Augen - das Land vor dem Chaos zu retten.

Begünstigt durch die Militärregime hat sich die Armee zum "Staat im Staate" entwickelt und sich dem Zugriff durch die gewählten Regierungen weitgehend entzogen.²⁹ Zur Machtbasis des Militärs zählen nicht nur seine verschiedenen, oftmals miteinander konkurrierenden Geheimdienste, wie z.B. der berühmt-berüchtigte *Inter Service Intelligence* (ISI), die immer wieder Einfluß auf die Politik nehmen. In einem Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof bestätigte z.B. der frühere COAS Aslam Beg, daß der ISI bei den Wahlen 1990 140 Mio. Rupien zur Unterstützung an die *Islami Jamhoori Ittehad* (IJI) gab, der politischen Allianz des späteren Wahlsiegers Nawaz Sharif.³⁰ Vor allem während der Amtszeit Zia ul-Haq haben die Militärs zunehmend hohe Positionen im staatlich kontrollierten Teil der Wirtschaft übernommen.³¹ Korruptions- und Drogenskandale haben das Ansehen der Armee zwar in Mitleidenschaft gezogen, doch ist der politische Einfluß des Militärs weiterhin groß. Deutlich wurde dies durch die erfolgreiche Vermittlung Generals Karamats zugunsten Premierminister Sharifs im November/Dezember 1997.

Die Bedeutung und Dominanz des Militärs schlägt sich in den Verteidigungsausgaben nieder. Seit Jahren fließen ca. 25 Prozent der Regierungsausgaben in den Verteidigungsbereich, das entspricht ca. 6-7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Ursache hierfür waren die gespannten Beziehungen zu Indien aufgrund des Kaschmirkonflikts sowie die sowjetische Besetzung Afghanistans, die eine starke militärische Aufrüstung durch die USA zur Folge hatte. Die beständige Kritik der internationalen Gebergemeinschaft an den hohen Verteidigungsausgaben angesichts der enormen sozio-ökonomischen Probleme zeigte erstmals Wirkung, als General Karamat im August 1997 mögliche Einschnitte bei den Rüstungsausgaben in Aussicht stellte.³²

Die Großgrundbesitzer können als weitere Gruppe genannt werden, die nur ein geringes Interesse an der Konsolidierung der Demokratie haben. Sie sind politisch im Parlament vertreten, wohingegen das Militär und die immer wieder genannte "Bürokratie" ihren Einfluß vor allem hinter den politischen Kulissen geltend machen. Während in Indien der Großgrundbesitz nach der Unabhängigkeit weitgehend abgeschafft wurde, blieb eine solche Entwicklung in Pakistan aus. Statt dessen mußte diese traditionelle Führungsschicht politisch in den neuen Staat integriert werden. Daß Großgrundbesitzer ihre Interessen politisch zu vertreten wissen, zeigt sich daran, daß es bislang keine Regierung vermochte, Steuern auf Landbesitz zu erheben. Es gibt allerdings eine Reihe von Bereichen, in denen die Durchsetzung einer demokratischen Regierungsform ihre Privilegien, wie z.B. die noch immer

29 Zur Rolle der Militärs vgl. Cohen, Stephen P.: *The Pakistan Army*, Oxford 1984; Zingel, Wolfgang-Peter: "Das Militär in Pakistan: Garant oder Bedrohung nationaler Einheit und wirtschaftlicher Entwicklung", in: Steinweg, Reiner in Zusammenarbeit mit Bernhard Moltmann: *Militärregime und Entwicklungspolitik*, Frankfurt a.M. 1989, S. 235-257.

30 Vgl. Khan, Shahid Ahmed: "ISI gave money to parties: Aslam Beg", *Times of India*, 18. Juni 1997.

31 Vgl. Klennert 1995, S. 31.

32 Vgl. Virk Mobarik: "Karamat favours cut in defence spending", *The Nation*, 1. August 1997.

weitverbreitete "feudale" Rechtssprechung und Polizeigewalt, bedrohen würde. Pakistanische Medien berichten immer wieder über Schuldknechtschaft, die Existenz von privaten Armeen und Gefängnissen sowie die Ausübung feudaler Justiz durch Großgrundbesitzer. Diese Zustände, die durch entsprechende Korruption und Patronage von amtlichen Stellen gedeckt bzw. geduldet werden, stehen dem Anspruch und den in der Verfassung festgelegten Werten der pakistanischen Demokratie wie Rechtsstaatlichkeit, staatliches Gewaltmonopol, Meinungs- und Versammlungsfreiheit diametral gegenüber. Der aus Indien bekannte Begriff des *soft state* läßt sich im pakistanischen Kontext zum *feudal state* modifizieren. Das Interesse der Großgrundbesitzer an der Konsolidierung der Demokratie und den damit verbundenen Einschränkungen ihrer Privilegien dürfte entsprechend gering sein.

Die Probleme der zivilkulturellen Konsolidierung

Angesichts fehlender Umfragen läßt sich kein repräsentatives Bild der Einstellung der Bevölkerung zum politischen System herstellen. Die geringe Wahlbeteiligung und der niedrige sozio-ökonomische Entwicklungsstand taugen ebenfalls kaum dazu, Rückschlüsse auf die Haltung der Bevölkerung zum politischen System zuzulassen. Statt dessen sollen im folgenden verschiedene Konfliktlinien aufgezeigt werden, die einer zivilkulturellen Konsolidierung entgegenstehen.

Seit der Unabhängigkeit 1947 ist Pakistan immer wieder mit ethno-nationalistischen Konflikten konfrontiert worden. War es zunächst die Kluft zwischen der bengalischen Bevölkerungsmehrheit im Osten und der politischen, wirtschaftlichen, militärischen und administrativen Elite im Westen, so blieb auch nach der Teilung des Landes 1971 der verbleibende Westteil nicht von solchen Gegensätzen verschont. Hier waren es vor allem die Befürchtungen vor einer Dominanz der Punjabis in Armee und Verwaltung, die in den drei anderen Provinzen immer wieder Autonomie- und Separationsbewegungen zur Folge hatten. Diese wurden militärisch bekämpft, wie in den siebziger Jahren in Baluchistan oder in den achtziger und neunziger Jahren im Sindh.³³

Neben solchen ethno-nationalistischen Konflikten gibt es verschiedene religiöse Gegensätze, die wiederum quer zu ethnischen und regionalen Identitäten verlaufen. Bereits in den fünfziger Jahren wurden die Ahmadis, Anhänger einer muslimischen Sekte, verfolgt.³⁴ 1974 wurden sie auf Druck islamischer Gruppen von der Regierung Bhutto zur "un-islamischen" Glaubensgemeinschaft erklärt und büßten in der Folge ihre hohen Positionen in Armee und Verwaltung ein. In Folge der Islamisierung des Landes unter Zia-ul-Haq haben die Rivalitäten zwischen Sunniten und Schiiten deutlich zugenommen, so daß es in einzelnen Landesteilen wie dem Punjab immer wieder zu schweren bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den radikalen Anhängern beider Glaubensrichtungen kommt.³⁵

33 Vgl. Amin, Tahir: *Ethno-National Movements of Pakistan. Domestic and International Factors*, Islamabad 1993.

34 Vgl. Sayeed 1980, S. 38.

35 Vgl. "Welle von religiösen Attentaten in Pakistan", *Neue Zürcher Zeitung*, 8. August 1997.

Die vergangenen Jahre haben eine zunehmende Verquickung von Kriminalität und Politik mit sich gebracht. Ursache hierfür waren und sind der Waffenhandel und Drogenschmuggel aus dem afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet. Verschärft wird dieser Konflikt durch die politischen Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppierungen im afghanischen Bürgerkrieg. Eine weitere pakistanische Besonderheit stellen hierbei die weitgehend selbstverwalteten Stammesgebiete dar, die sog. *Federally Administered Tribal Areas* (FATA), die der staatlichen Verwaltung und Rechtsprechung weitgehend entzogen sind. Damit ist eine Kontrolle der Handelsrouten für Waffen und Rauschgift durch die Zentralregierung weitgehend unmöglich. Verschiedenen Parlamentariern aus dem Grenzgebiet werden zudem engste Kontakte zum Drogen- und Waffenhandel nachgesagt.

Als weitere Folge des Afghanistankonflikts und des Waffen- und Drogenhandels hat sich in Pakistan eine "Kalaschnikow-Kultur" entwickelt, die das staatliche Gewaltmonopol in weiten Teilen des Landes außer Kraft gesetzt hat. Deutlich wurde die damit entstehende Unregierbarkeit während der Unruhen in Karatchi 1995, als pro Monat über 100 Menschen bei Kämpfen zwischen bewaffneten Gruppen und den Sicherheitskräften ums Leben kamen. Hier trafen sich alle genannten Konfliktlinien, wie z.B. ethno-nationalistische Konflikte zwischen der PPP-Regierung und der Mohajir Qaumi Movement (MQM) im Sindh, die eine stärkere Autonomie für die Mohajirs forderte, die Rivalitäten zwischen Sunniten und Schiiten sowie die Konkurrenz und Rivalität zwischen verschiedenen kriminellen Gruppen um den Drogen- und Waffenhandel.

Das staatliche Gewaltmonopol findet seine Grenze aber auch, wie bereits erwähnt, in den ländlichen Gebieten bei den Einflößbereichen der Feudalherren. Darüber hinaus sind Kinderarbeit, Banditentum sowie die Willkür der staatlichen Sicherheitsorgane in vielen ländlichen Regionen ebenfalls an der Tagesordnung. Die Berichte nationaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen zeichnen ein erschreckendes Bild der pakistanischen Wirklichkeit.³⁶

Die zivilkulturelle Konsolidierung wird durch die großen sozio-ökonomischen Probleme des Landes weiter beeinträchtigt. Trotz hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten zählt Pakistan weiterhin zu den unterentwickelsten Staaten der Welt. Bereits in den sechziger Jahren entstand das Diktum, daß in Pakistan 22 Familien die politischen und wirtschaftlichen Geschicke des Landes bestimmen und überdurchschnittlich vom wirtschaftlichen Wachstum dieser Jahre profitiert haben.³⁷ 1959 kontrollierten 0,26 Prozent der Bevölkerung 41,5 Prozent der muslimischen Firmen und 29 Prozent aller im Land tätigen Unternehmen.³⁸ Wenngleich das Wirtschaftswachstum die Mittelklasse deutlich vergrößert hat, liegt das Bruttosozialprodukt pro Kopf bei lediglich 430 US-Dollar (1993) und im *Human Development Index* der Vereinten

36 Vgl. Human Rights Commission of Pakistan: *State of Human Rights in 1994*, Lahore o.J.; amnesty international: *Jahresbericht 1995*, Frankfurt a.M. 1995, S. 424-431.

37 Vgl. Rose 1989, S. 109.

38 Vgl. Sayeed 1980, S. 46-49; zur industriellen Entwicklung des Landes während der ersten beiden Dekaden vgl. Burki 1991, S. 144-147.

Nationen rangiert Pakistan auf Platz 139 von 175 Ländern. Viele Sozialdaten, vor allem solche, die Frauen betreffen, liegen noch unter denen der Indischen Union.

Angesichts der zahlreichen sich oft überkreuzenden Konfliktlinien sowie der allgegenwärtigen Korruption und Gewaltbereitschaft stellt sich die Frage, wie eine zivilkulturelle Konsolidierung, d.h. eine positive Einstellung der Bevölkerung zum politischen System erreicht werden soll, wenn sich maßgebliche Akteure als hochgradig korrupt erweisen und die Demokratie mehr als machtlose denn als machtvolle Institution in Erscheinung tritt. Die Ansätze für eine Zivilgesellschaft in Pakistan sind dementsprechend begrenzt. In den Städten gibt es allerdings eine wachsende Mittelschicht, die ihre politische Unzufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen mittels Nichtregierungsorganisationen wie Menschenrechtsgruppen, Frauen- und Umweltorganisationen artikuliert.³⁹ Darüber hinaus hat sich eine z.T. sehr kritische Presse entwickelt, welche immer wieder deutlich auf Mißstände hinweist und Skandale und Korruption innerhalb des politisch-militärischen Establishments aufdeckt. Ein Beispiel für die Offenlegung solcher Mißstände bot die zweite Interimsregierung 1993 unter Moeen Qureshi. Als ehemaliger Weltbankvizepräsident, der keine engeren Beziehungen zur politischen Elite des Landes unterhielt, veröffentlichte er eine Liste von Schuldnern mit "faulen" Bankkrediten, die einem *who's who* der pakistanischen Elite glich. Säumige Zahler von Strom- und Telefonrechnungen wurden auf diese Weise ebenfalls der pakistanischen Öffentlichkeit bekannt gemacht.⁴⁰

3 Perspektiven der Demokratie in Pakistan

Die zweite Demokratie Pakistans steht nach zehn Jahren, vier Wahlen, zahlreichen Regierungswechseln und noch öfter wechselnden Premierministern auf nach wie vor tönernen Füßen. Das institutionelle Erbe der Militärdiktatur hat die Funktionsfähigkeit der Demokratie lange Zeit beeinträchtigt. Mit Militär, Bürokratie und Großgrundbesitzern gibt es zudem mächtige Vetogruppen, deren Interesse an einer Konsolidierung der Demokratie nur gering ist. Die immer wieder aufgedeckten Finanz- und Korruptionsskandale tragen angesichts der dauerhaften sozio-ökonomischen Krise und ausbleibender Entwicklungserfolge kaum dazu bei, das Vertrauen der Bürger in die Politiker und in die Regelungsmöglichkeiten der Demokratie zu stärken. Zudem hat die politisch motivierte Gewalt und der teilweise Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols ein z.T. erschreckendes Ausmaß erreicht, wie die Unruhen in Karachi und das Schlagwort der "Kalaschnikow-Kultur" deutlich machen. Gewalt war, ist und wird wohl auch zukünftig eines der wichtigsten Mittel in der politischen Auseinandersetzung bleiben.

Durch eine Reihe neuer Gesetze bemüht sich die Regierung von Nawaz Sharif, die politischen Institutionen und die staatliche Autorität zu stärken. Hierzu zählt ein neues Anti-Korruptionsgesetz, ein Gesetz gegen das Überlaufen von Abgeordneten,

39 Zur Rolle der Zivilgesellschaft vgl. Whaites, Alan: "The State and Civil Society in Pakistan", *Contemporary South Asia*, 4 (1995) 3, S. 229-254.

40 Vgl. "The Loan Rangers (1985-90)", *The Friday Times*, 26. August - 1. September 1993, S. 5.

ein Anti-Terrorismus-Gesetz sowie die Einsetzung von Sondergerichten zur Terrorismusbekämpfung.⁴¹ Abzuwarten bleibt, inwieweit es der Regierung gelingt, mit diesen Maßnahmen, die im einzelnen verfassungsrechtlich umstritten sind, den Verfall staatlicher Autorität aufzuhalten, ohne daß die Demokratie selbst wieder zu starke autoritäre Züge annimmt. Die Stärkung von Premierminister Sharif im Streit mit dem Obersten Gerichtshof und Präsident Leghari deutet darauf hin, daß die Machtkonzentration des Premierministers weiter zunehmen und die Möglichkeit der Machtkontrolle eingeschränkt wird. Angesichts der nur zaghaften Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen und der zahlreichen Konfliktlinien in der pakistanischen Gesellschaft bleibt es ungewiß, wann Demokratie in Pakistan zum "only game in town" für ihre politischen Akteure werden wird.

Jenseits seiner Eigentümlichkeiten verweist das Beispiel Pakistan auch auf einige Schwierigkeiten der eingangs erörterten theoretischen Konzepte von Konsolidierung. Die Anwendung einfacher Modelle, die Konsolidierung lediglich als Abfolge von Wahlen und Regierungswechseln verstehen, erweist sich als problematisch. Auf Pakistan angewandt würde dies bedeuten, daß die dortige Demokratie nach den durch Wahlen herbeigeführten Regierungswechseln von 1990, 1993 und 1997 als konsolidiert gelten kann. Dies darf angesichts der Vetomacht von Militär und Großgrundbesitzern bezweifelt werden.

Aber auch detaillierte Konzepte von Konsolidierung bergen eine Reihe von Problemen. So liegt ihnen ein Verständnis von Staatlichkeit, verstanden als Trias aus Staatsgebiet, Staatsvolk und legitimer Regierung, zugrunde, welches es aber, nicht nur im Fall Pakistan, zu hinterfragen gilt. Inwieweit kann davon ausgegangen werden, wenn z.B. das staatliche Gewaltmonopol als ein zentrales Merkmal weitgehend außer Kraft gesetzt ist? Während die FATAs mit ihrem Stammesrecht noch als Sonderfall durchgehen können, scheint der *feudal* bzw. der *soft state* in ländlichen Gebieten durch den Einfluß der Feudalherren, die Korruption und Unzuverlässigkeit der Polizei und Bürokratie eher die Regel als die Ausnahme.

Die Probleme der demokratischen Konsolidierung erweisen sich damit nicht nur im Fall Pakistans als eine Fortsetzung der aus den 50er und 60er Jahren bekannten Prozesse des *state-* und *nation-building*. Die aus dem Spannungsfeld von *state-* und *nation-building* entstehenden Konflikte lassen damals wie heute "ungewisse politische Systeme" entstehen, die von großer Instabilität gekennzeichnet sind.

41 Vgl. Vestring, Alfred B.: "Umstrittenes Anti-Terrorismus Gesetz in Pakistan", *Südasiens*, 17 (1997) 4-5, S. 28.