

Von der Teilung Indiens zur Teilung Pakistans

Staatsrechtliche Aspekte

DIETER CONRAD

Summary

Events leading to the formation of Pakistan (or partition of India) and Bangladesh (or partition of Pakistan) show certain basic similarities in the problem of transforming colonial rule superimposed upon non-homogenous societies into self-ruling national states. In both cases partition was preceded by the failure of attempts to bypass divergent group identifications and force homogeneity by appealing to broad ideologies like Congress Secularism or Pakistan's Islamic Ideology. The alternative was to build composite states by intra-state accommodation of various ethnic, territorial or communal groups, i.e. tempering democracy with contract. This difficult task was complicated by the prevailing notions of International and Constitutional Law which give the premium of plenary power to the group occupying the throne of „national“ sovereignty. The extra-legal potentials of constituent power exercised by a numerical majority and of emergency powers used by an executive apparatus, the resulting legal impossibility of providing lasting sanction to pacts on constitutional issues, coupled with the denial of the right to secede, all this legal heritage of European absolutism contributed to the sudden and catastrophic break-ups into smaller sovereignties.

Vorbemerkung

Der Ausbruch des Bürgerkrieges, der im Frühjahr 1971 das pakistanische Staatsgebilde zerriß, war nicht, wie die kurz vorangegangene Flutkatastrophe in Bengal, ein plötzliches, unvermutet und unabwendbar über die Menschen gekommenes Naturereignis. Der Brand war lange gelegt, der Zwiespalt der beiden Landeshälften so alt wie Pakistan selbst; von Krise zu Krise hatte man die Lösung hinausgeschoben und dabei nur immer weiter erschwert. Was schließlich zur Explosion führte, war nichts anderes als die Spannungen und Widersprüche im Fundament dieser Staatsgründung: dem Versuch, einer äußerlich höchst künstlichen politischen Konstruktion die demokratische Massenbasis in der postulierten Gemeinsamkeit einer islamischen Nation zu geben, deren religiöse, traditionale Legitimation nicht recht in Beziehung zu bringen war mit den eigentlich bewegenden Hoffnungen politischer und ökonomischer Emanzipation. Die Einheit der indischen Muslims als moderne Staatsnation war die Lebendigkeit dieser Gründung – ihr die fruchtbare, sich selbst verwirklichende Kraft einer Prophetie zu geben, konnte unter den Umständen kaum gelingen. Damit ist nicht gesagt, daß die schließliche Katastrophe unvermeidlich war, – vieles spricht dafür, daß sie hätte vermieden werden können, und gerade die Ereignisse der letzten Phase scheinen verhängnisvoll auch von persönlichen Faktoren beeinflußt worden zu sein – wohl aber soll gesagt sein, daß die Rettung und damit erst die wirkliche Schaffung dieses Gemeinwesens, ein ungewöhnliches Maß an Weitsicht, Geduld und Glück einmal vorausgesetzt, eher trotz als mit der islamischen Staatsidee hätte gelingen können.

Die allgemeinen Bedingungen der hier zutage getretenen Wahrheit sich zu verdeutlichen, hat nicht nur den Reiz nachträglicher Besserwisserei. Die Geschichte Pakistans ist in vielen Zügen paradigmatisch für die Probleme nachkolonialer Staatenbildung. So vor allem in der Grundkonstellation: daß Unabhängigkeit als demokratische Selbstbestimmung gefordert wird von einer im Rahmen des Kolonialstaates erzogenen Führungsschicht als Repräsentantin einer erst entstehenden Nation. Die Suche nach der Nation, (deren revolutionäres gesellschaftliches Potential dabei doch verschleiert und ungeweckt bleiben soll) führt zum Anknüpfen an regionale – im Bereich asiatischer Kultur fast zwangsläufig: religiöse – Sondertraditionen, die dem geforderten neuen Staat weder innerlich noch geographisch entsprechen. Typischerweise nimmt sich der religiös-nationalistischen Risorgimenti eine verwestlichte Elite an, die zu diesen Traditionen in kritischer Distanz steht, die andererseits hinsichtlich Organisation und Herrschaftsgebiet an die kolonialstaatliche Tradition anzuknüpfen sucht, in eigentümlicher Verquickung des natürlichen Mündigkeitsrechtes mit einem Erbanspruch. Es wird darzustellen sein, wie aus den Rahmenbedingungen gesamtindischer Verfassungspolitik – und im Widerspruch zum islamischen, universalistischen Begriff der Millat – sich die Festlegung einer gemein-indischen Muslimnationalität ergab, die bengalische Muslims ebenso wie die nordwestlichen Grenzstämme umfaßte – so daß man etwa auch die Pathanen der Nordwestprovinz beim Plebisit 1947 durch Einschränkung auf die Indien-Pakistan-Alternative zur Option für Pakistan praktisch nötigen konnte¹.

Die Anknüpfung an das Kolonialgebiet und damit die Vorentscheidung gegen das Sezessionsrecht erfordert konsequenterweise den Aufbau komplexer Verfassungsstrukturen, die doch im Zeichen demokratischer Agitation immer in Gefahr sind, vom Prinzip einfacher numerischer Mehrheit überrollt zu werden. An der Frage der einfachen Mehrheit ist die Constituent Assembly für Gesamtindien seinerzeit ebenso gescheitert wie 1971 die Verfassungsversammlung in Dacca.

„This radical error of ... regarding the numerical as the only majority, has contributed more than any other cause to prevent the formation of popular governments – and to destroy them even where they have been formed.“²

Absichtlich wird hier der Amerikaner John C. Calhoun zitiert, der nicht nur durch seine Theorie gesonderter Mehrheitsbildung in nichthomogenen Gemeinwesen sondern vor allem als Verfechter des Sezessionsrechtes berühmt geworden ist. Denn das simplizistisch ausgenutzte Majoritätsprinzip entfaltet seine volle Gefährlichkeit erst in Verbindung mit dem gegenwärtigen Tabu auf dem Sezessionsrecht, in Wahrheit einem absolutistischen Relikt. Auch dies läßt sich an der Geschichte Pakistans einsehen: daß das verweigerte Sezessionsrecht entgegen landläufiger Meinung die Staaten nicht erhält sondern sprengt.

Diese einleitenden Bemerkungen sollen schon auf den Bezugsrahmen der nachfolgenden Darstellung hinweisen: die Transformation politischer Ansprüche in Ver-

¹ Vgl. Zum Plebisit in der NWFP den Aufsatz von Dittmer.

Der Text wendet sich gegen G. Myrdals Behauptung, die Schaffung Pakistans sei die eine große Ausnahme zu der Regel, daß die neuen Staaten ihr Nationsein vom Erbe der kolonialen Grenzziehung her bestimmten (Asian Drama, 1968, I 231). Die Ausnahme bezieht sich nur auf die Teilungsforderung und ist noch im Ansatz dieser Forderung von der Regel bestimmt.

² Calhoun, John C., A Disquisition on Government, Works ed. K. Cralle, Vol. I (1863), p. 30.

fassungsrechtliche Begriffe. Eine solche, juristisch orientierte Behandlung kann naturgemäß historische Ursachenverkettung nicht in die Tiefe ihrer sozialen, wirtschaftlichen, psychologischen Einzelgründe verfolgen und wird schematisch erscheinen, sofern sie nicht von vornherein als ergänzt durch die Beiträge anderer Wissenschaften gelesen wird. Gegen den Einwand aber, sie verbleibe an der Oberfläche und lenke in der Beschäftigung mit Phraseologie und aufgeklebter Fassadenornamentik von den wahren Hintergründen ab, erwidert sie, daß die politischen Zusammenhänge nicht zu erfassen sind, ohne Kenntnis der Sprache, in der sie sich verständlich gemacht haben. Für ein Land des englischen Einflußbereiches wie Pakistan ist dies weitgehend die Sprache des westeuropäischen Konstitutionalismus und des anglo-amerikanischen Rechts – nicht zufällig so, sondern aufgrund eines bestimmten Bildungskonzepts, mit dem die Kolonialmacht die politischen Ambitionen der Führungsschicht vor allem in juristischen Berufen zu kanalisieren trachtete, und damit den Ausdrucksstil dieser Gruppen bis heute geprägt hat³. Zugleich gründen die tradierten Institutionen des Kolonialstaats in der englischen Rechtssprache; diese ist also nicht nur Ausdrucksmittel sondern herrschaftstechnisches Instrument, das politische Realisierungsmöglichkeiten schafft und begrenzt. Die so sich ergebende politische Grammatik⁴ soll im folgenden in einigen für den Ablauf wesentlichen Grundbegriffen entwickelt werden.

Dokumente der Gründungsgeschichte

„Meines Wissens ist das nur eine Studentenidee“, antwortete 1933 einer der Muslim-Delegierten vor dem britischen Joint Parliamentary Select Committee zur Beratung eines Verfassungsgesetzes für Indien auf die Frage, ob es einen Föderationsplan unter dem Namen PAKISTAN gebe. Auf das Insistieren des Vorsitzenden, was aus einem solchen Plan noch entstehen könne – „you advance very quickly in India“ – griff ein anderer prominenter Muslim-Politiker, Zafrullah Khan, mit der Bemerkung ein: „Wir haben bereits gehört, daß es sich um eine Studentenidee handelt, und es ist nichts daran... Soweit wir es in Betracht gezogen haben, haben wir es als chimerisch und unrealisierbar angesehen.“⁵

³ Die führenden Politiker der indischen Unabhängigkeitsbewegung und Pakistans waren fast alle im englischen Recht ausgebildete Juristen, meist Anwälte. So z. B. Gandhi, Jinnah, Nehru, Liaqut Ali Khan, Suhrawardy, Mujib-ur-Rahman, Tamiz-ud-Din, Fazl-ul-Huq, Iqbal, Bhutto. Wichtige Ausnahmen in Pakistan sind Dr. Khan Sahib (Mediziner), Nazim-ud-Din (Philologe), Gurmani (Gutsherr). Nicht notwendig durch formelles Rechtsstudium, wohl aber durch englische Verwaltungstradition geprägt sind die aus der Beamenschaft stammenden Politiker wie der Generalgouverneur Ghulam Muhammad, und natürlich die Generale. Aber auch die Generalität bediente sich in hohem Maße juristischen Expertenrates, ebenso wie sie übrigens die juristischen Formen der Staatstätigkeit und die Unabhängigkeit der Gerichte respektierte. Noch in den dramatischen Verhandlungen des März 1971 – in welchem Sinn sie immer geführt wurden – spielte eine kuriose Rolle das Bedenken, ob die von der Awami Liga vorgeschlagene Art der Machtübertragung durch ein „constitutional (d. h. legal) vacuum“ führen würde (Government of Pakistan, White Paper on the Crisis in East Pakistan, 1971, 17 ff.).

⁴ Den Begriff der politischen Grammatik verdanke ich Chr. Meier, *Res Publica Amissa. Eine Studie zu Verfassung und Geschichte der späten römischen Republik*. Wiesbaden 1966, 162 ff.

⁵ Minutes of Evidence given before the Joint Committee on Indian Constitutional Reform,

„You advance very quickly in India“ – 15 Jahre später war derselbe Zafrullah Khan⁶ Außenminister dieser studentischen Chimäre. Es ist nicht unwichtig, sich als Tempo der Entwicklung auch zum Verständnis der Kontingenz der Ereignisse vor Augen zu halten.

Vorstellungen von einem besonderen Muslimstaat in Indien scheinen kaum viel weiter zurückzugehen als diese Episode, und sie betrafen den Nordwesten Indiens, nicht Bengalens. Als erste repräsentative Formulierung wird gewöhnlich die Rede angesehen, die der Dichter Muhammad Iqbal 1930 als Präsident der All-India Muslim League auf dem Parteikonvent in Allahabad hielt, und in der er die Zusammenfassung der vier überwiegend von Muslims bewohnten Nordwestprovinzen zu einem autonomen Gliedstaat innerhalb einer indischen Föderation vorschlug⁷: Punjab, North-West Frontier Province, Sind und Baluchistan – etwa das Restgebiet des heutigen Pakistan nach dem Abfall Ost-Bengalens.

Daß ein derartiger Vorschlag zu dieser Zeit gemacht wurde, entsprach einer bestimmten verfassungspolitischen Lage. Die Furcht der indischen Muslims vor einer ständigen Majorisierung durch die Hindus – eine Furcht, die schon durch die ersten Schritte zu indischen Repräsentativorganen und die Gründung einer auf das Ziel parlamentarischer Selbstregierung ausgerichteten Nationalbewegung geweckt worden war⁸ hatte zunächst zu der Forderung getrennter Wählerschaften als Sicherung einer angemessenen Repräsentation geführt. Diese Art der Garantie, in den Verfassungsreformen 1909 überraschend schnell⁹ zugestanden, paßte zu den damals leitenden britischen Vorstellungen einer quasi ständischen Vertretung aller wichtigen Interessen mit beratenden Funktionen gegenüber einer unabhängigen, imperialen Exekutive¹⁰; auch die Einigung mit dem Kongreß auf gemeinsame Verfassungs-

1. August 1933, Question 9598 seg., hier wiedergegeben nach dem Abdruck bei Sharif-ud-Din Pirzada, *Evolution of Pakistan*, 1963, pp. 135 seq.

⁶ Zafrullah Khan, Chaudhri Sir Muhammad, geb. 1893; nach Studium in London (King's College, Lincoln's Inn) Anwaltstätigkeit am High Court Lahore 1916–35; Mitglied des Punjab Legislative Council 1926–36; Präsident der Muslim League 1931; Delegierter zu den Round Table Konferenzen und dem Joint Select Committee on Indian Constitutional Reform 1930–33; Mitglied des Executive-Council des Governor-General 1935–41; 1941–47 Richter am Federal Court of India; 1947–54 Außenminister Pakistans, in dieser Eigenschaft wegen seiner Zugehörigkeit zur Ahmadiya-Sekte Hauptzielscheibe der Anti-Ahmadiya Agitation 1952/53; 1954–61 und wieder seit 1964 Richter am International Court of Justice und 1970–73 dessen Präsident.

⁷ Auszugsweise Wiedergabe s. Anhang.

⁸ Nämlich mit der Schaffung gewählter Selbstverwaltungsgremien nach Lord Ripon's Resolution 1882 und der Gründung des Indian National Congress 1885. Vgl. die bekannten Äußerungen Sir Syed Ahmad Khans zum Fehlen einer nationalen Einheit in Indien, die aus Anlaß der Beratung der Central Provinces Local Self-Government Bill 1883 und der Gründung des Congresses 1888 gemacht wurden, im Auszug bei Pirzada, 49 ff. Zur Wirkung der Selbstverwaltungsreform auf die Muslims auch H. Tinker, *The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma*, London 1954, 62. Auf Erfahrungen in der Selbstverwaltung verweist auch Chaudhri Muhammad Ali, *The Emergence of Pakistan*, 1967, 13.

⁹ Die Überreichung einer entsprechenden Petition in der „Simla-Deputation“ lag nur drei Jahre zurück.

¹⁰ Coupland, R., *Report on the Constitutional Problem in India*, 3 Vol. Oxford 1942 – 4, Vol. I, 20 ff.; Rothermund, D., *Emancipation or Re-integration. The Politics of Gopal Krishna Gokhale and Herbert Hope Risley*, in *Soundings in Modern South Asian History*, ed. D. A. Low, London 1968, 131 ff.

vorschläge im Lucknow-Pakt 1916 basierte noch wesentlich auf der Kombination von Separatwählerschaften und relativ unabhängiger, etwa der deutschen Reichsverfassung nachgebildeter, Stellung der Exekutive¹¹.

Die Unzulänglichkeit einer solchen bloßen Reservatpolitik war offenbar geworden mit der britischen Ankündigung einer schrittweisen Einführung parlamentarischer Regierungsverantwortlichkeit¹². Die Separatwählerschaften sicherten zwar, aber zementierten auch die Minderheitenrolle. Die Gefahr des einfachen Mehrheitsprinzips: daß eine communalistische Mehrheit ihre Überzahl als demokratische Legitimation mißinterpretierte, erschien mit der Ausdehnung auf die Exekutive in einer neuen Dimension¹³. Als Antwort lag es nahe, die eigenen Regierungschancen in den Provinzen mit Muslim-Mehrheit auszubauen, zumal die Übertragung der Regierungsverantwortlichkeit in den Provinzen begann¹⁴. Den Umstand, daß die Muslim-Bevölkerung in bestimmten Gebieten konzentriert war, konnte man zu einer bundesstaatlichen Lösung benutzen, durch Schaffung von Muslim „homelands“¹⁵ kulturelle und politische Balance in einem Bundesstaat am dauerhaftesten garantieren¹⁶.

So wurde zunehmend eine Bundesverfassung mit echter Provinzautonomie Kernforderung der Muslims¹⁷. Im Zusammenhang damit richtete sich das Augenmerk auf die Reorganisation des Nordwestens¹⁸, die Erhebung von Baluchistan und der

¹¹ Text des Lucknow-Pakt bei B. Shiva Rao (ed.), *The Framing of India's Constitution*, N. Delhi 1966, Select Documents I, 25 ff.; vgl. den Hinweis auf die Stellung des deutschen Reichstags im sogenannten Politischen Testament Gokhales, *ibid.* 16; Coupland I, 48; Rothermund, D., *Die politische Willensbildung in Indien*, 1965, 73 f.

¹² In der bekannten Erklärung des Secretary of State for India im Unterhaus am 20. 8. 1917, wonach Ziel der britischen Politik „the gradual development of self-governing institutions with a view to the progressive realisation of responsible government in India“ sei.

¹³ Vgl. Punkt 13 aus Jinnahs 14 Punkten von 1929, wonach jedem Kabinett in Indien mindestens ein Drittel Muslim Ministers angehören sollten. (Gwyer/Appadorai, *Speeches and Documents on the Indian Constitution*, 1957, I 247.)

¹⁴ Government of India Act, 1919 (9 & 10 Geo. 5, C. 101), abgedruckt in *Constitutional Documents (Pakistan)* I, 513 ff.; „Devolution Rules“ auszugsweise bei Gwyer/Appadorai I, 55 ff.; Gesamtcharakteristik der Reform in Indian Statutory Commission Report, 1930, I, 121 ff.

¹⁵ So Iqbal, später auch Jinnah, in deutlicher Anspielung auf die Balfour-Declaration.

¹⁶ Mehr technische Sicherungen wie die Anm. 13 erwähnte Beteiligungsklausel Jinnahs, die Festlegung einer Mandatszahl von mindestens einem Drittel für das Zentralparlament, oder einer Sperrminorität in communalistischen Fragen (beides schon im Lucknow-Pakt, oben Anm. 11) versprachen wegen ihrer Künstlichkeit wenig Bestand gegen demokratische Agitation.

¹⁷ Resolution der Muslim League auf der Lahore-Sitzung 1924, bei S. S. Pirzada, *Foundations of Pakistan*, I, 1969, 578, und Ansprache Jinnahs daselbst, Coupland I, 74; später vor allem gegen den „Nehru-Report“ Resolution der All-India Muslim Conference 1. Jan. 1929 und Jinnahs 14 Punkte v. 28. März 1929, bei Gwyer/Appadorai, I, 244 ff.

¹⁸ In Bengalen war der bestehende Zustand auch nach Aufhebung der Teilung 1912 den Muslims nicht ungünstig, da ihnen die Abtrennung von Assam, Bihar und Orissa eine Bevölkerungs-Mehrheit im vereinigten Bengal verschafft hatte. Allerdings hatte man im Lucknow-Pakt (oben Anm. 11), der insoweit vom Gesetz 1919 durchgeführt war, im Interesse einer gesamtstaatlich günstigen Gewichtung eine unterproportionale Vertretung für Bengal konzediert (nach Report der Indian Statutory Commission I, 146, betrug der Bevölkerungsanteil 54,6%, der Anteil der nach dem Zensus wahlberechtigten Muslims 45,1%, der Mandatanteil 41,4%). In der neuen Verfassungslage erschien das als Fehler, dessen Beseitigung z. B. in Jinnahs 14 Punkten (Anm. 17) verlangt wurde.

Frontier Province zu Governor's Provinces mit verantwortlicher Regierung und die Abtrennung Sinds von der überwiegend hinduistischen Bombay Presidency¹⁹. Bei einer der Religionsverteilung entsprechenden föderativen Gliederung konnte man daran denken, die umstrittenen Separat-Wählerschaften aufzugeben²⁰.

Iqbals Rede läßt diese, noch offene, Konstellation deutlich erkennen, geht aber einen Schritt weiter in der Forderung nach Zusammenfassung des gesamten Nordwestens zu einer einzigen Provinz.

Der Schritt war nicht belanglos. Auch wenn Iqbal von einem Gliedstaat der indischen Föderation, von einer durch Harmonie der kommunalen Gruppen anzustrebenden Einheit der indischen Nation sprach, auch wenn die geplante Provinz an Bevölkerungsstärke noch hinter anderen indischen Provinzen zurückblieb: mußte das schiere territoriale Übergewicht dieser Riesenprovinz nicht den Rahmen der Föderation sprengen²¹? Auch die ausschließliche Präokkupation mit dem Nordwesten als dem, wie man zwischen den Zeilen liest, eigentlichen Schicksalsland der indischen Muslims konnte diesen Vorschlag in die Nähe anderer, damals im Punjab, und der Grenzprovinz wirksamer Tendenzen bringen, die in einer Trennung von Indien und dem Zusammenschluß mit dem islamischen Orient²² die Zukunft jener Randgebiete sahen. Diesen pan-islamischen Bestrebungen, die wegen ihrer Reichsgefährlichkeit kaum offen auftreten konnten²³, stand offenbar auch der Student Choudhary Rahmat Ali nahe, der Erfinder des Namens PAKISTAN und Verfasser des 1933 von Cambridge aus zirkulierten Pamphletes „Now or Never“, das Anlaß zu dem eingangs erwähnten Intermezzo vor dem Parlamentsausschuß für indische Verfassungsreform gab²⁴. Hier wurde die Abtrennung und selbständige Föderierung der fünf Nordwestprovinzen (nunmehr unter Einschluß von Kashmir) gefordert, aus deren Anfangsbuchstaben sich der Name PAKISTAN (so im Pamphlet 1933) ergab²⁵; dieser konnte zugleich nach dem persischen und Urdu-Wort pak = rein als „Land der Reinen“ gelesen werden, mit einem religiös-visionären Klang, der zusammenstimmte mit der religiösen Bezeichnung „Muslim Millat in India“ für die neu postulierte „Na-

¹⁹ In den Anm. 17 zitierten Stellungnahmen von 1929.

²⁰ Ausdrücklich angeboten in den sog. Delhi Proposals der Jinnah-Gruppe der Muslim League von 1927 (Khalid B. Sayeed, Pakistan. The Formative Phase. 2. ed. 1968, 64 f.; Chaudhri, G. W., The Nehru Report, in: History of the Freedom Movement, III, 1, Karachi 1961, 277 f.); die Bereitschaft hierzu ist trotz des Widerstandes innerhalb der Muslim League noch erkennbar in Jinnahs 14 Punkten (Anm. 17); vgl. im übrigen Jqbals Rede.

²¹ Der Vorschlag war schon dem Nehru-Komitee unterbreitet, dort jedoch wegen der Übergröße der geplanten Provinz verworfen worden, vgl. Pirzada, Evolution of Pakistan (Anm. 5), 121; Coupland (Anm. 10), III, 111 ff.

²² Vgl. die Aussagen vor dem North West Frontier Inquiry Committee, 1924, bei Ambedkar, B. R., Pakistan or the Partition of India, 3. ed., 1947, 326 ff., ferner das Zeugnis von J. C. French vor dem Joint Select Committee nach Pirzada (Anm. 5), 137.

²³ Die stete Besorgnis wegen einer Gefährdung der Nordwestgrenze ist eine ebenso mögliche Erklärung für das englische Interesse am Pakistan-Plan und umgekehrt die auffällige Zurückhaltung der Muslim-Delegierten wie die gelegentlich (z. B. bei Smith, W. C., Modern Islam in India, 1943, 287, und ihm folgend Gankowsky/Gordon-Polonskaya, A History of Pakistan, Moskau 1964, 66) vertretene Ansicht, die Bewegung sei von englischer Seite hochgespielt worden. Vgl. die vorsorglichen Ausführungen Iqbals über die Verteidigungsfrage in seiner „Pakistan“-Rede. Zusammenstellung englischer Stimmen zur möglichen Teilung Indiens bei Aziz, K. H., The Making of Pakistan, 1967, 56 ff.

²⁴ Text bei Pirzada (Anm. 5), 263–69.

²⁵ Punjab, Afghan-Province (für N.W.F.P.), Kashmir, Sind, Baluchistan.

tion“ von Pak-stan. Der Name hatte aber noch eine dritte, esoterische Bedeutung, denn das vorgeblich aus phonetischen Gründen eingefügte -i- bedeutete in Wahrheit Iran, und der ganze Name, wie Rahmat Ali nach der Unabhängigkeit mitteilte, die Länder Punjab, Afghan Province (für N.W.F.P.), Kashmir, Iran, Sind, Tukharistan, Afghanistan und Baluchistan²⁶.

Bengalen figurierte nicht in diesem Plan, und auch, wenn ein bengalischer Muslimstaat, Bang-i-Islam, unter den weiteren Projekten und Wörterfindungen Rahmat Alis auftaucht²⁷, war an eine Verbindung mit Pak-stan nicht gedacht. Eine gleichrangige Berücksichtigung der Nordostprovinzen zeichnet sich erstmals in dem Dokument ab, mit dem die Sezessionsideen fast unvermittelt von der Muslim League auf die Ebene praktischer Politik gehoben wurden: der Lahore-Resolution vom 23. März 1940^{27a}.

Diese Resolution, in der die Bildung „Unabhängiger Staaten“ in den Muslim-Mehrheitsgebieten Indiens gefordert wird, ist stets als eigentliche Gründungsurkunde Pakistans, gewissermaßen als „Declaration of Independence“ angesehen und der Jahrestag ihrer Verabschiedung als „Pakistan Day“ gefeiert worden. Gemessen an solchem Anspruch erscheint sie in mehrfacher Hinsicht eigentlich:

- a) sie spricht nicht von „Pakistan“, und auch nicht andeutungsweise von einem islamischen Staatswesen;
- b) sie beruft sich nicht auf Zwei-Nationen-Theorie oder besonderes Selbstbestimmungsrecht einer von der indischen Nation unterschiedenen Muslimnation, sondern nimmt zum Verfassungsproblem Gesamt-Indiens im Namen von „Muslim India“ Stellung; in diesem Rahmen formuliert sie die Teilungsforderung, gleichermaßen also für die östlichen wie die westlichen Muslimgebiete;
- c) sie ist von einer erstaunlichen Unbestimmtheit im geographischen wie konstitutionellen Programm: weder sind die betroffenen Provinzen namentlich, noch überhaupt Provinzen, sondern nur unklassifizierte „Units“ genannt, die einerseits „autonom und souverän“, andererseits „Konstituierende Einheiten“ der „Unabhängigen Staaten“ sein sollen. Vor allem aber ist nichts Deutliches über irgend eine staatliche Verbindung zwischen beiden Regionen gesagt, mithin der eine, den Osten mit umfassende Staat noch nicht gefordert²⁸.

²⁶ Choudhry Rahmat Ali, Pakistan, the Fatherland of the Pak Nation, London 1947, 225, hier zitiert nach Khalid B. Sayeed, Pakistan. The Formative Phase, 2. ed. 1968, 105. Zur Etymologie und Namensgeschichte auch Pirzada (Anm. 5), 24 ff.

²⁷ Diese zunehmend phantastischen Vorschläge umfassen nicht nur BANG-I-ISLAM (Bengal und Assam) und USMANISTAN (Hyderabad), sondern auch die Verwandlung von INDIA in DINIA (Land des Glaubens), Einbeziehung dieses DINIA samt SAFISTAN (West-Ceylon) und NASARISTAN (Ost-Ceylon) in ein zu schaffendes PAK-ASIA und anderes mehr; vgl. Pirzada (Anm. 5), 142 ff., Prasad, R., India Divided, 3. ed. 1947, 184 ff.

^{27a} Text im Auszug s. Anhang Nr. 2a. Vollständiger Text z. B. bei Gwyer/Appadorai II, 443.

²⁸ Eine bundesstaatliche Verbindung zwischen den Regionen kann nicht, wie öfter versucht, aus der Wendung „shall be grouped“ („together“ – in der Ergänzung der Liga-Verfassung 1941) herausgelesen werden, deren Beziehung unklar ist und die in keinem Fall über den Plural „Independent States“ weghilft (vgl. Khalid B. Sayeed, oben Anm. 26, 116); höchstens könnte die auffallende Großschreibung in Anführungsstrichen „Independent States“ als vorläufiger Blankettname einer möglichen Föderation etwa wie „United States“ gelesen werden und damit eine bundesstaatliche Option offenhalten; „Independent“ bezöge sich dann nur auf die gemeinsame Unabhängigkeit von Hindostan.

Jedenfalls drängt sich als unmittelbarer Wortsinn auf – und dafür sprechen sowohl die spätere Änderung als auch die Berichte aus der Entstehungszeit –, daß zunächst zwei

Diese Unbestimmtheit – wohl kaum eine unabsichtliche, bedenkt man die juristische Nüchternheit und Sorgfalt der Formulierung – mochte durch interne Differenzen²⁹ wie taktische Erfordernisse veranlaßt sein. Jedenfalls vermieden die Muslimliga und ihr Führer Jinnah in der Folgezeit eine Präzisierung³⁰. Erst im April 1946, auf einer Konvention aller neugewählten Muslim-Liga-Abgeordneten Indiens, legte man sich auf eine Neufassung der Lahore-Formel fest, in der nunmehr ein unabhängiger, souveräner Staat Pakistan, bestehend aus den vier Westprovinzen und im Osten Bengal und Assam, gefordert wurde; von Souveränität oder Autonomie der Bestandteile war nicht mehr die Rede^{30a}. Die Lahore-Resolution war aber der grundlegende, in den Satzungen der Liga förmlich verankerte Text, und da sie bis zu den allgemeinen Wahlen des Jahres 1970 das einzige konstitutionelle Dokument geblieben ist, für das man ein direktes Wählermandat aus den Wahlergebnissen von 1946 ableiten konnte, hat ihre fundamentale Zweideutigkeit später eine Rolle gespielt, als der Autonomismus Bengalens sich auf die ursprüngliche Fassung bezieht^{30b}.

Die Lahore-Resolution, obgleich häufig Pakistan-Resolution genannt, proklamierte im Grunde nicht Pakistan in irgendeinem bestimmten Sinn sondern die Teilung Indiens. Dies, die Sezessionsforderung, war der Schock, der die indische Öffentlichkeit

unabhängige Föderationen gemeint waren. (Vgl. besonders Khaliq-uz-Zaman, *Pathway to Pakistan*, 1961, 233 ff.; Hayat Khan, Sir Sikander, Rede in der Punjab Legislative Assembly 11. 3. 41, bei Sherwani, L. A. [ed.], *Pakistan Resolution to Pakistan*, 1969, 30; Suhrawardy, H. S., Vortrag in London 4. 11. 42, *ibid.* 35). Die bei dieser Auslegung sich ergebende Verdoppelung der Autonomieforderung für Zone und „Unit“ (Provinz) ist eigenartig, entspricht aber gerade damals kursierenden Verfassungsideen, die mit einem dreistufigen gesamtindischen Föderalismus rechneten, wie später die Vorschläge Couplands und der Cabinet Mission. Einen solchen Plan hatte Sikander Hyat Khan veröffentlicht und will ihn seinem Entwurf der Lahore-Resolution zugrunde gelegt haben; später sei dann der Passus über eine Dachföderation gestrichen worden.

²⁹ Bekanntlich konnte Jinnah nur mit Mühe die Politiker des Punjab und Bengals auf die Linie der Muslim Liga festlegen, vgl. Dittmer.

³⁰ Vor allem Jinnah erwies sich als Meister in der Kunst, jede über die Lahore-Formel hinausgehende Konkretisierung zu vermeiden und abwechselnd einen oder mehrere Staaten als Ziel der Muslimpolitik zu bezeichnen, gelegentlich in derselben Rede, so in Madras April 1941 (*Speeches and Writings*, 2. ed., I, 1960, 252 und 255, wo offenbleibt, ob er nicht nur „status ... of an independent State“ meint) und noch in einem Interview Nov. 1945 (*ibid.* II, 1947, 231, wo er die Doppeldeutigkeit von „State“ ausnutzt, das auch Gliedstaat eines Bundes heißen kann).

^{30a} Text im Auszug s. Anhang Nr. 2b. Der Antrag, samt der Ersetzung von „Independent States“ durch „Independent State“ wurde von H. S. Suhrawardy, damals Chief Minister von Bengal, eingebracht, der früher die Zwei-Staaten-Lösung vertreten hatte (vgl. Anm. 28) und wenig später sich wieder um ein unabhängiges, ungeteiltes Bengal bemühte.

Der Vorgang ist ausführlicher erörtert bei Khaliq-uz-Zaman (Anm. 28), 340 ff., der ihn auffällig herunterspielt; Jinnah soll sich die Bemerkung erlaubt haben, der Plural „States“ sei ein Schreibfehler. Dagegen berichtet Khaleed B. Sayeed (Anm. 26), 116, von einem leidenschaftlichen Plädoyer des Bengalen Abul Hashim für einen Separatstaat Bengalen.

^{30b} Nach dem Vorgang des Wahlmanifestes der 1949 von Bashani gegründeten Awami Muslim League forderte Fazl-ul-Huq, der 1940 die Lahore-Resolution in der Sitzung eingebracht hatte, bei Gründung seiner Krishak Sramik Party 1953 die Rückkehr zur ursprünglichen Resolution (Gallard, K., *Pakistan. A Political Study*, 1957, 57); Das Wahlmanifest der United Front von 1953 nahm die Forderung auf, ebenso später das 6-Punkte-Programm der Awami Liga; vgl. Anhang Nr. 4 und 5.

im Frühjahr 1940 traf und dazu führte, daß man in polemischer Absicht die bekannte secessionistische Pakistan-Idee der Lahore-Resolution unterschob, — bis schließlich die Muslim Liga das propagandistische Potential des Schlagwortes erkannte und den Namen für den geforderten Muslimstaat übernahm³¹. Es war wohl mehr als Zufall und ein böses Omen, daß dieser Name das Land der bengalischen Muslims sozusagen nicht enthielt.

Die Rolle Jinnahs

Der plötzliche Durchbruch der Teilungsidee zur praktisch-politischen Forderung und ihre diplomatisch geschickte, dehbare Formulierung zeigen den Einfluß eines Mannes, über den hier zu reden ist, nicht nur, weil er persönlich den Ablauf entscheidend bestimmt hat, sondern auch, weil sein Schicksal symptomatisch für die Entwicklung der Muslimpolitik ist: Mohammed Ali Jinnah³². Von seinen Voraussetzungen und Anfängen her erscheint er als einer, von dem am wenigsten die Teilungspolitik und Grundlegung des islamischen Staates zu erwarten war. Aus einer religiösen Randgruppe, den Ismaili Khojas stammend³³, nach dem Rechtsstudium in England als erfolgreicher Anwalt in Bombay, später auch in London, praktizierend, war er nach Anschauungen und Auftreten ein typischer Vertreter der westlich orientierten Mittelklasse. Er war in zweiter Ehe mit einer Parsin verheiratet, seine Schwester Fatimah ließ er gegen Widerstände seiner Umgebung in einer katholischen Convent School erziehen. Seine politische Laufbahn begann er im Kongreß als Schüler Gokhales und Anhänger der liberalen Honoratiorenpolitik, die mit legalen Methoden auf konstitutionelle Reformen und schrittweises Mündigwerden einer indischen Staatsnation hinarbeitete. Die Loyalität gegenüber dem gemeinindischen Nationalismus behielt er sich beim Eintritt in die Muslim-Liga 1913 ausdrücklich vor, und wirkte in der Folge als „Ambassador of Hindu-Muslim Unity“ (Gokhale) für eine diplomatische Verständigung der Religionsgruppen auf der Basis vorläufiger Abgrenzung³⁴.

³¹ Vgl. die Darstellung Jinnahs in Delhi 1943 auf der Sitzung der All-India Muslim League, Speeches I, 509. In seinem Brief an Gandhi v. 17. 9. 1944 antwortet er auf eine diesbezügliche Frage Gandhis: „Yes, the word ‚Pakistan‘ is not mentioned in the resolution, and it does not bear the original meaning. The word has now become synonymous with the Lahore resolution.“ (Gandhi-Jinnah Talks, Text of Correspondence, N. Delhi 1944, 16)

³² Für das folgende im einzelnen vor allem H. Bolitho, Jinnah, 1954, und Khalid B. Syeed, *The Personality of Jinnah and his Political Strategy*, in Philips/Wainwright (ed.), *The Partition of India*, 1970, 276 ff.

³³ Khojas sind die Anhänger des Aga Khan in Indien, ursprünglich eine islamisch-hinduistische Mischsekte, später zunehmend, aber nicht ausschließlich schiitisch. Vgl. Fyze, Asaf A. A., *Outlines of Muhammadan Law*, 3. ed. 1964, 66 ff., und die eingehende Darstellung in *Advocate-General v. Muhammad Husen Huseni*, 12 Bom. H.C.R. 323 (1866). Nach Nur Ali v. Malka Sultana, PLD 1961 Lahore 432 können auch Sunni Muslims oder Hindus Khojas sein.

³⁴ Klärerweise nur als Etappe auf dem Wege allmählichen Zusammenwachsens gedacht. Vor dem englischen Parlaments-Komitee zur Beratung der Verfassungsreformen 1919 äußerte er, nichts werde ihn mehr freuen, als eines Tages politische Unterschiede zwischen Muslims und Hindus völlig ausgelöscht zu sehen (zit. bei Khalid B. Sayeed, oben Anm. 26, p. 74; erstaunlicherweise taucht diese Überzeugung in der Ansprache zur Eröffnung der pakistanischen Konstituante wieder auf, s. unten Anm. 69). Sein Eintreten für Joint Electorates 1927 ist schon erwähnt worden und auch für die Zeit der Round Table Conference

am Lucknowpakt hatte er entscheidenden Anteil. Von der religiös passionierten Khilafat-Bewegung hielt er sich fern, er war Bewunderer Kemal Atatürks. Von Wotführern der Muslim-Orthodoxie wurde er lange als irreligiös verschrien³⁵. Urdu, die künftige Staatssprache Pakistans, hat er nie völlig beherrscht und seine politischen Reden englisch gehalten³⁶.

Die Kehrtwendung dieses Mannes zum Muslimseparatisten und Architekten Pakistans, „Jinnistans“ wie Sikander Hayat Khan diese Identifizierung verspottete³⁷, wird immer merkwürdig bleiben. Immerhin lassen sich drei wichtige Stationen des Wandels, und damit seine symptomatische Bedeutung, aufweisen³⁸:

a) sein formeller Austritt aus dem Kongreß nach der Annahme des Gandhischen Non-cooperation-Programmes auf der Nagpur-Sitzung 1920. Es war nicht nur die extra-konstitutionelle Massenagitation, die dem Legalisten Jinnah als unreif und gefährlich erschien, sondern mehr noch die damit fast zwangsläufig verbundene religiöse Bewegung, handgreiflich in der Khilafatpropaganda. Er soll Gandhi gewarnt haben, den Fanatismus der Ulama aufzustacheln³⁹. Es war in der Tat eine klarsichtige Erkenntnis, daß in der damaligen Situation Indiens nationale Massenagitation wegen ihres notgedrungenen symbolischen Charakters zur Belebung religiöser Identifikationen und damit zum Aufreißen der communalistischen Gegensätze führen mußte⁴⁰. An Belegen fehlt es nicht, von der nationalistischen Wiederbelebung der Kuhverehrung und ihren Folgen über Tilaks Ganpatifeste und seinen zwangsläufig muslimfeindlichen Shivaja-Kult bis zu den religiös gefärbten Propagandatechniken Gandhis. Gerade um derartige gefährliche Massenappelle zu vermeiden und ein verbindendes Nationalbewußtsein mit dem Aufbau der staatlichen Institionen zugleich zu entwickeln, hatten die Konstitutionalisten eine vorsichtige Politik betrieben, die nicht vergaß, daß Indien seine Einheit vorläufig der Kolonialherrschaft verdankte. Gandhi aber, der sich aus demokrati-

bezeugt (vgl. Khaliq-uz-Zaman, oben Anm. 28, 113, Moore, R. J., *The Making of India's Paper Federation*, in Philips/Wainwright [ed.], 54 ff., 65.); noch 1935 wurde in Verhandlungen zwischen Jinnah und dem damaligen Kongreß-Präsident Prasad ein grundsätzliches Einverständnis über die Einführung von Joint Electorates erzielt (vgl. Prasad, R., oben Anm. 27, 152 und 154 f.; Rothermund, D., oben Anm. 11, S. 170).

³⁵ Vgl. die bei Khalid B. Sayeed, loc. cit., p. 199, wiedergegebene Kritik Maudoodis und ibid. die Bezeichnung Jinnahs als „Kafir-i-Azam“ (großer Heide, in Anspielung auf Jinnahs Ehrentitel Quaid-i-Azam = großer Führer) durch Maulana Husain Ahmad, Präsident der Jamiat al Ulama-i-Hind.

³⁶ So auch die Reden März 1948 in Dacca, in denen er gegen die Bengali-Agitation für Urdu als einzige Staatssprache plädierte, vgl. *Speeches and Writings* II, 490 und 497.

³⁷ Berichtet bei Moon, P. *Divide and Quit*. 1962, 21 (Jinn = böser Geist).

³⁸ Zu dieser symptomatischen Bedeutung auch Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 288.

³⁹ Berichtet bei Munshi, K. M., *Pilgrimage to Freedom* 1967, p. 18 und 22.

⁴⁰ Für diese, nicht oft genügend deutlich gesehene Zwangsläufigkeit, die unabhängig war von den gerade mit der Khilafat-Agitation verfolgten Verbrüderungszielen Gandhis, s. P. Moon (Anm. 37), 270 f., Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 42 ff., Myrdal (Anm. 1), 236; für das tatsächliche Anwachsen communalistischer Unruhen mit der Demokratisierung vgl. Indian Statutory Commission, Report p. 29, und Coupland II, 17 ff., 28 (für die Fürstentümer); es war symptomatisch, daß einer der führenden Khilafatisten, Maulana Muhammad Ali, 1930 vor der Teilnahme an Gandhis zweiter großer Widerstandskampagne warnte, weil es nur darauf abgesehen sei, die Muslims unter die Botmäßigkeit der Hindu Mahasabha zu bringen (Coupland I, 111).

scher Überzeugung zum Hindu-Heiligen stilisierte, wurde für Jinnah mehr und mehr zum Hauptgegner⁴¹.

- b) Das Scheitern seiner Vermittlungsbemühungen als Führer des liberalen Flügels der Muslimliga bei den Verhandlungen über die Verfassungsreform in den Jahren um 1930. Auf der All-Parteienkonferenz in Calcutta, 1928, die auf der Basis des sog. Nehru-Reports ein gemeinindisches Verfassungs-Konzept verabschieden sollte, drang er mit maßvollen Abänderungsvorschlägen nicht durch, wobei man ihm bedeutete, er repräsentiere nicht die Muslims⁴². Auf den ersten beiden Round Table Konferenzen in London war er isoliert; zur dritten wurde er als wenig repräsentativ nicht mehr geladen⁴³. Andererseits hatte er auf der Zweiten Konferenz das Auftreten Gandhis mit seinem Anspruch beobachten können, allein für den Kongreß das ganze, wahre Indien der Massen zu repräsentieren⁴⁴. In diesen Jahren muß ihm aufgegangen sein, daß es mit der gemeinsamen konstitutionellen Honoratiorenpolitik aus sei und daß es nun mehr darauf ankomme, Macht als Repräsentant großer Bevölkerungsgruppen zu organisieren⁴⁵. Seit 1934 begann er mit dem Neuaufbau der Muslim Liga als deren permanenter Präsident und sollte bald die Kongreßpolitiker mit der unnachgiebig festgehaltenen Position zur Verzweiflung treiben, ausschließlich die Muslim-Liga repräsentiere die indischen Muslims, der Kongreß ausschließlich die (Kasten) Hindus.
- c) Nach dem Provinzwahlen 1937 die Weigerung des siegreichen Kongresses, mit der Liga, die wenig erfolgreich gewesen war, zu koalieren, sie statt dessen gerade in ihrem Kernland U.P. durch Abwerbung prominenter Mitglieder sowie ein „Mass Contact Programme“ zu zerstören, das sich einseitig und unter Mobilisierung der Ulamah an die Muslim-Unterschichten wandte⁴⁶. Hier schien der Alptraum der Muslims Wirklichkeit zu werden: daß das konstante Übergewicht einer Religionsgruppe als demokratische Legitimation ausgegeben und die anderen Gruppen in permanente Minderheits-„Opposition“ versetzt würden.

Das Rezept des Kongresses, die erstrebte Homogenität der Nation einfach als gegenwärtig (und im Kongress repräsentiert) vorauszusetzen – bei Gandhi hatte das die Form einer religiös bestimmten allgemeinen Humanität, durch das Medium uminterpretierter hinduistischer Begriffe propagiert⁴⁷, bei Nehru die eines verfrüht

⁴¹ „I have no hesitation in saying that it is Mr. Gandhi who is destroying the ideal with which the Congress was started. He is the one man responsible for turning the Congress into an instrument for the revival of Hinduism. His ideal is to revive Hindu religion and establish Hinduraj in this country, and he is utilising the Congress to further this object. (Presidential address vor der Muslim League, Patna Dezember 1938, in Speeches and Writings I, 67 ff., 73.)

⁴² Bolitho (Anm. 32), 95; Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 75.

⁴³ Khalid B. Sayeed, loc. cit., 290 f.; Bolitho, loc. cit., 99.

⁴⁴ Rede Gandhis vor dem Plenum der 2. Round Table Conference am 30. 11. 1931, bei Gwyer/Appadorai I, 233.

⁴⁵ 1936 in Delhi: „The Hindus and Muslims must be organized separately, and once they are organized they will understand each other better and then we will not have to wait for years for an understanding“ (bei Bolitho, oben Anm. 37, 112).

⁴⁶ Vgl. Khaliq-uz-Zaman (Anm. 28), 152 ff.; Azad, A. K., India Wins Freedom, 1959, 160 ff.; Coupland II, 110 ff.; Chaudhri Muhammad Ali (Anm. 8), 27 ff.

⁴⁷ Nehru, J., The Discovery of India, 1961, 384; Moraes, F., India Today, 1960, 73: „One unfortunate result of the Mahatma's attempt to give polities a religious hue was gradually to antagonize the Moslems, and to deepen their suspicion that his politics was steeped

auf rein ökonomische Motivation der Massen rechnenden Sozialismus-Ideals⁴⁸ – die restaurativen und kommunalistischen Strömungen im eingenen Lager aber zu unterschätzen, konnte den Muslims als Verhüllungsiedeologie erscheinen⁴⁹. Nicht nur Großgrundbesitzer in U.P., sondern auch die gerade aufkommende Muslim Bourgeoisie, die sich in Politikern wie Jinnah oder Suhrawardy repräsentiert sah, fühlte sich bedroht, da „in Wahrheit“ jeder soziale, wirtschaftliche oder politische Konflikt auch eine kommunalistische Seite hatte: Landreformpläne in U.P. zu Lasten der grundbesitzenden Muslim-Aristokratie, umgekehrt zu Gunsten der Muslimpächter in Bengalien⁵⁰, Landkaufbeschränkungen im Punjab⁵¹ Schutzzollpolitik⁵², Streit um die auch dem Minderheitenschutz dienenden Ausnahme-Kompetenzen der Provinz-Gouverneure⁵³, die Ausweitung der demokratischen Agitation auf die Fürstenländer, die das Hinduübergewicht weiter akzentuieren mußte⁵⁴, schließlich, als Angriff an der Basis, ein von Gandhi inspiriertes Grundschulprogramm mit sozusagen interkonfessioneller Zielsetzung, aber hinduisierender Sprachfärbung⁵⁵. In allem zeigte sich – und darum eigentlich ging der Streit – daß das Element der Religionsverteilung

in Hinduism. It was ironic, since Gandhi was no religious conservative and in reality sought to secularize Hinduism.“

Zur Technik der Uminterpretation Bondurant, Joan V., *Conquest of Violence*, rev. ed. 1965, 105 ff.

⁴⁸ Aus Nehrus Ansprache über das Muslim Mass Contact Programme v. 19. 3. 1937, Gwyer/Appadorai I, 422:

„We have too long thought in terms of pacts and compromises between communal leaders and neglected the people behind them. That is a discredited policy and I trust that we shall not revert to it. And yet some people still talk of the Muslims as a group, dealing with the Hindus or others as a group, a medieval conception which has no place in the modern world. We deal with economic groups today and the problems of poverty and unemployment and national freedom are common for the Hindu, the Muslim the Sikh and the Christian. As soon as we leave the top fringe, which is continually talking of percentages of seats in the legislatures and state jobs, and reach the masses, we come up against these problems.“

⁴⁹ Jinnah seinerseits betrachtete den Gandhi-Kongreß als reine Hindupartei, z. B. Rede in Patna, Dezember 1938 (Speeches and Writings I, 70): „The Congress is nothing but a Hindu body“; vor der Muslim University Union, 5. 2. 1938 (ibid. 42/3): „The majority can afford to assume a non-communal label, but it remains exclusively Hindu in its spirit and action.“ Diese Behauptung akzeptiert bei Coupland, II, 192; angegriffen von W. C. Smith (Anm. 23), 234, als Interessenbehauptung auch des India Office; andererseits nimmt Smith, p. 241 ff., an, daß der Kongreß wegen des wachsenden Einflusses seines konservativen Flügels nach 1937 die Muslimunterstützung verloren habe.

⁵⁰ Vgl. zu beidem Dittmer.

⁵¹ Punjab Land Alienation Act, 1900, der sich gegen das städtische Kapital vor allem bestimmter Hindu-Kasten richtete, vgl. Rothermund, D. (Anm. 11), 14 ff.; Coupland, II, 53.

⁵² Vgl. den bei Khalid B. Sayeed (Anm. 26) berichteten Vorfall bei Beratung des Baumwolltarifs in der Central Legislature, wo Jinnah aus Unkenntnis der Interessenverteilung „falsch“, d. h. gegen das Musliminteresse, abstimmte und auf Interpellation Sikander Hayat Khans Besserung gelobte.

⁵³ Vgl. s. 52 (1) (b) des Government of India Act, 1935, und die 1937 vom Kongreß vor Übernahme der Regierungsverantwortung geforderte Verzichtserklärung der Gouverneure, Coupland, II, 16 ff., Gwyer/Appadorai I, 392 ff.; Conrad, D., konstitutionelles Ausnahmerecht in Indien, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F. 19 (1970), 592 f. Jinnah, Artikel in „Time and Tide“ (Speeches and Writings, I, 115 ff., 118 ff.).

⁵⁴ Coupland, II, 167 ff., 107.

⁵⁵ Coupland, II, 189 ff., besonders das „Vidya Mandir Scheme“ in den Central Provinces.

lung vorläufig in der politischen Sprache nicht vernachlässigt werden konnte, nicht sozusagen Maya war⁵⁶. Übersetzt in konstitutionelle Begriffe: daß das demokratische Mehrheitsprinzip modifiziert werden sollte durch den Gedanken der „concurrent majority“⁵⁷; solange die nationale Homogenität nicht bestand, war der Mehrheitswillen der großen Gruppen zunächst für sich zu nehmen und dann in irgendeinem Verfahren gegeneinander auszumitteln.

Dem hatten bisher schon die technischen „Safeguards“, getrennte Wählerschaften, Sperrminoritäten in „communal matters“, vor allem aber die Föderalisierung gedient. Als dann der Kongreß, dem alle „Safeguards“ und Pakte als Instrumente britischer Spaltungspolitik erschienen, zu Kriegsbeginn ultimativ die Zusicherung einer ungehinderten Selbstbestimmung der indischen Nation durch eine verfassunggebende Versammlung forderte⁵⁸, glaubten die Ligapolitiker, der so beschworenen radikalen Mehrheitsideologie⁵⁹, hinter der ja immer noch die Drohung der direkten Massenaktion stand⁶⁰, durch eine Radikalisierung der Autonomie-Forderung begegnen zu müssen; nur so konnte man eine juristisch gefestigte Vetoposition⁶¹ mit der Aussicht aufbauen, das Vertragselement in einer kommenden Verfassungsentcheidung zu retten.

Dies war Jinnahs Grundforderung: eine vertragliche, von den beiden Religionsgruppen als gleichrangigen Partnern ausgehandelte und sanktionierte Verständigung⁶² anstelle einseitiger Verfassungsgarantien, „paper safeguards“, die gegen restriktive Auslegung und Aushöhlung nicht gefeit waren⁶³, ja nicht einmal,

⁵⁶ Gegen die hierauf hinauslaufende Ansicht Nehrus mit Recht Myrdal (Anm. 1), 237; der Standpunkt der Muslim-Liga gut und maßvoll dargelegt in der Einleitung des sog. Pirpur-Report (Report of the Inquiry Committee Appointed by the Council of the Muslim League to Inquire into Muslim Grievances in Congress Provinces, 1938, 1–16).

⁵⁷ Calhoun, op. cit. (Anm. 2), 25 ff.

⁵⁸ Die Forderung war schon seit 1934 (als Reaktion auf die White Paper Proposals und den Communal Award) erhoben, wurde 1939 aber zur Vorbedingung für eine Zusammenarbeit mit der Kolonialmacht im Kriege gemacht; vgl. die Texte der Kongreß-Entschlüsse bei B. Shiva Rao (Anm. 11), 79 ff., dort auch p. 108 ff. ein Artikel Gandhis aus „Harijan“ v. 19. 11. 1939, der für die Constituent Assembly eintritt; ebenso schon entschieden, mit dem Ziel, die Interessenpolitik zu unterlaufen, Nehru, J., Autobiography, Reprint India 1962, 574 (1935).

⁵⁹ Zur Kritik der üblichen, fraglosen Verknüpfung von verfassungsgebender Gewalt und dem Prinzip einfacher Mehrheitsentscheidung in der Konstituante vgl. Conrad, D., Limitation of Amendment Procedures and the Constituent Power, Ind. Yearbook of Int. Affairs 1966/67, 375 ff. (426 ff.).

⁶⁰ Man setze die folgenden beiden Äußerungen Gandhis in Beziehung: „... behind all I wrote, there was potential Satyagraha, and the Government knew as much.“ (Autobiography, 2. ed. 1940, 349); „I regard the Constituent Assembly as the Substitute of Satyagraha. It is constructive Satyagraha.“ („Harijan“ 21. 7. 1946).

⁶¹ Es ist oft bemerkt worden, daß Jinnahs Politik, ohne eigentliches positives Programm, auf den Aufbau einer Vetostellung hinauslief; vgl. Menon, V. P., The Transfer of Power in India, 1957, 61 f.; für scharfe Kritik unter diesem Gesichtspunkt vgl. Smith, W. C., op. cit. (Anm. 23), 281 ff., und Nehru, J., Discovery of India (Anm. 47), 413: „With all his strength and tenacity, he (Jinnah) is a strangely negative person whose appropriate symbol might well be a ‚no‘.“

⁶² „I have always believed in a Hindu-Muslim pact.“ (Rede in der Osmania Universität, Hyderabad, 28. 9. 1939, Speeches and Writings, I, 86).

⁶³ Vgl. Interview mit R. K. Mukerjee 1941 (loc. cit. 218). Hier spielt auch das Scheitern des Völkerbunds mit dem Minderheitenschutz eine Rolle: „Let me tell my friends, the Hindu

unter dem Dogma der Volkssouveränität, gegen direkte Aufhebung durch Verfassungsänderung⁶⁴. Auf dem Wege zu einer Vertrags-Lösung hatte die Lahore-Resolution einen guten taktischen, mit der bisherigen defensiven Ligapolitik vereinbaren Sinn; dies zeigt gerade auch Jinnahs Begründung mit der „Zwei-Nationen-Theorie“, die in diesem Zusammenhang allerdings eine folgenschwere Zuspitzung bedeutete.

Implikationen der Zwei-Nationen-Theorie

Die Behauptung einer besonderen Kultur-Identität der indischen Muslims, Nationalität im Sinne des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes, hatte es lange gegeben⁶⁵. Andere Folgerungen als das Verlangen nach einem komplexen, vor Assimilationsdruck und Majorisierung schützenden Staatsaufbau waren dadurch nicht nahegelegt⁶⁶. Jinnah dagegen verwendet das Wort Nation als juristischen Begriff, um mit völkerrechtlicher Begründung ein eigenes Selbstbestimmungsrecht, völlige Gleichordnung anstelle eines bloßen Minoritätenstatus, und schließlich das Sezessionsrecht für die Muslim-indische Nation zu fordern, m. a. W. den Status eines besonderen Völkerrechtssubjektes⁶⁷. Entgegen einer verbreiteten Anschauung⁶⁸ sind also nicht Theorien über das Vorhandensein zweier Nationen in Indien der Beweg-

leaders, that the League of Nations is dead. . . you are living at least a quarter of a century behind.“ (Vor der Punjab Muslim Students Federation, 2. 3. 1941, loc. cit. 224.)

⁶⁴ Vor der Muslim Legislators' Convention Delhi, 11. 4. 1946 (Speeches and Writings, II, 285): „The present Constitution has safeguards also, but are paper safeguards any good? What will you do if after akhand Hindustan is established they want to change the Constitution?“

⁶⁵ In diesen Zusammenhang gehören die häufig als früher Ausdruck der Zwei-Nationen-Theorie angeführten Äußerungen von Sir Syed Ahmad Khan, in denen er von Muslims und Hindus als zwei getrennten „Nationen“ in Indien spricht (typisch für die pakistansche Verwendung dieser Äußerungen etwa Pirzada, loc. cit., Anm. 5, 47 ff.). Aber Sir Syed, der kein Englisch sprach, brauchte in diesem Zusammenhang das Urdu-Wort *qaum*, das „Volk“, „Stamm“, „Rasse“, „Sekte“, „Kaste“ bedeuten kann (vgl. dazu Dittmer, K., Die indischen Muslims und die Hindi-Urdu-Kontroverse in den United Provinces, Diss. Heidelberg, 1971, im Druck); zum Verständnis seiner Position ist wichtig zu berücksichtigen, daß seine Bemühungen gerade auf Modernisierung der Muslim-Kultur, auf Trennung der nationellen Identifizierung von der Religion abzielten. Vgl. Smith, W. C. (Anm. 23), 6 ff., und die dort p. 18 zitierte Äußerung aus dem Jahre 1884: „Do you not all inhabit the same land? Remember that the words Hindu and Mahomedan are only meant for religious distinction — otherwise all persons, whether Hindu or Mahomedan . . . are all in this particular respect belonging to one and the same nation.“

⁶⁶ Bezeichnenderweise leitet gerade Iqbal in seiner Allahabad-Rede aus der Eigenständigkeit der Muslim-Kultur nur den Gedanken einer differenzierten Einheit der indischen Nation ab.

⁶⁷ Programmrede auf der Lahore-Sitzung, 22. 3. 1940:

„It has always been taken for granted mistakenly that the Mussulmans are a Minority and of course we have got used to it for such a long time that these settled notions sometimes are very difficult to remove. The Mussulmans are not a Minority. The Mussulmans are a nation by any definition . . . The problem in India is not of an inter-communal character but manifestly of an international one, and it must be treated as such. (Speeches and Writings, I, 155, 159)

⁶⁸ Neuerdings z. B. Mittelsten-Scheid, J., Die Teilung Indiens. Zur Zwei-Nationen-Theorie, 1970, 55 ff., wo die Richtigkeit dieser Theorie als Kernfrage zur Beurteilung der Trennungs-politik untersucht wird.

grund der Teilungsforderung, sondern umgekehrt: die Teilungsforderung, in einer bestimmten Verfassungslage für opportun erachtet, führt zur Aufstellung der völkerrechtlichen Zwei-Nationen-These. Dies zeigt sich deutlich darin, daß Jinnah die längst bekannten Vorstellungen erst aufgreift, als die separatistische Lösung in Sicht⁶⁹, und daß er sie fallen läßt im Augenblick, wo der Separatstaat durchgesetzt ist⁷⁰.

Die erstaunliche Wendung Jinnahs im Augenblick des Sieges und die Rückkehr zu seinem konstitutionalistischen Ausgangspunkt lassen erkennen, daß seine innersten Absichten auch in der Spätphase nicht auf die Hervorbringung einer Muslim-Nation gingen, sondern auf freiem Raum für modernes Staatsbürgertum. Sein Alptraum vom Hindukommunalismus schien ihm das in einem gemeinsamen Staat auszuschließen, dagegen der Islam gegenüber den modernen Problemen offener⁷¹. Wenn er die Muslims aufrief, Nation zu werden, d. h. zusammenzuhalten⁷² hatte das einen defensiven Sinn; es gab auch eine hinduistische Zwei-Nationen-Theorie, vertreten schon von Politikern wie B. C. Pal⁷³, aggressiver, im Stil der neuen Massenbewegung

⁶⁹ 1937 in Lucknow spricht er von einer zukünftigen Muslim-Nation (Speeches and Writings, I, 37), im Februar 1938 noch von den Muslims als Minorität (ibid. 42 f.), im Herbst 1938 verabschiedet die Sind Provincial Muslim League unter seinem Vorsitz eine Resolution, in der erstmals „the two nations known as Hindus and Muslims“ genannt sind; diese Resolution forderte im Entwurf eine Separat-Föderation mit Anschlußmöglichkeit für außerindische Gebiete; der Passus wurde im letzten Augenblick gestrichen (Pirzada, oben Anm. 5, 149, druckt den Entwurf als verabschiedete Resolution, der wirklich verabschiedete Text bei Khalid B. Sayeed, Anm. 26, 107). Die erste zusammenfassende Darlegung der Zwei-Nation-Theorie findet sich in einem Artikel Jinnahs in „Time and Tide“, 19. 1. 1940 (Speeches and Writings, I, 115 ff.). Der bei Myrdal (Anm. 1), p. 233, für das Jahr 1934 zitierte Satz „By all canons of international law we are a nation“ stammt in Wirklichkeit aus dem Brief an Gandhi v. 17. 9. 1944.

⁷⁰ Ansprache als neugewählter Präsident der Constituent Assembly, 11. Aug. 1947 (Constituent Assembly of Pakistan Debates, vol. I, 18 ff., 20, 11. 8. 1947):

„I cannot emphasise it too much. We should begin to work in that spirit and in course of time all these angularities of the majority and minority communities — the Hindu community and the Muslim community — because even as regards Muslims you have Pathans, Punjabis, Shias, Sunnis and so on and among the Hindus you have Brahmins, Vashnavas, Khatris, also Bengalese, Madrasis and so on — will vanish. ... You are free; you are free to go to your temples, you are free to go to your mosques or to any other places of worship in this State of Pakistan. You may belong to any religion or caste or creed — that has nothing to do with the business of the State. ... We are starting with this fundamental principle that we are all citizens and equal citizens of one State. ... Now, I think we should keep that in front of us as our ideal and you will find that in course of time Hindus would cease to be Hindus and Muslims would cease to be Muslims, not in the religious sense, because that is the personal faith of each individual, but in the political sense as citizens of the State.“ — Auf diese Rede beruft sich der sog. Munir-Report, p. 202, für seine Ablehnung des islamischen Staatsgedankens.

⁷¹ Hierin vielleicht unter dem Einfluß Iqbals; vgl. dessen Brief an Jinnah v. 28. Mai 1937 über die soziale Komponente des Islam: „... it is clear to my mind that if Hinduism accepts social democracy it must necessarily cease to be Hinduism. For Islam the acceptance of social democracy in some suitable form and consistent with the legal principles of Islam is not a revolution but a return to the original purity of Islam. The modern problems therefore are far more easy to solve for the Muslims than for the Hindus.“

⁷² Presidential Address in Lucknow 1937 (Speeches and Writings, I, 24 ff., 37) und in Patua (ibid. p. 74): „You have yet to develop a national self and national consciousness.“

⁷³ Auf Äußerungen von B. C. Pal aus dem Jahre 1913 beruft sich Jinnah in seiner Präsidentenrede, Delhi, 24. 4. 1943 (Speeches and Writings, 473 ff., 479).

gen, von dem späteren Hindu-Mahasabha-Präsidenten Savarkar, der auf dem heiligen Boden Indiens nur die Hindunation als vollberechtigt gelten ließ⁷⁴. Der Kongreß, der offiziell einen säkularistischen Nationalismus propagierte, ließ doch Gandhi die Unberührbarenreform ganz im Stile des Hindunationalismus⁷⁵ als Hereinnahme in eine geläuterte Hindugemeinschaft betreiben, nicht als gesamt-nationale Emanzipation.

Mit der Verbindung von Teilungsforderung und Zwei-Nationen-Theorie aber war eine Grenze überschritten worden und ein neues Argumentationsfeld mit eigener Gesetzlichkeit betreten. Zunächst einmal hatte man die These der Hindunationalisten von der einheitlichen Hindunation übernommen und auf die Möglichkeit verzichtet, die Zerkleüftung der Hindugesellschaft zu einer konstitutionellen, säkularistischen Bündnis-Politik aller Minderheiten und auch der niederen Hindukasten zu nutzen⁷⁶; eine solche Politik hatte der Unberührbarenführer Ambedkar noch 1940 angeboten⁷⁷. Sie hätte Jinnahs früheren Anschauungen besser entsprochen; in der Ablehnung verrät sich eine gefährliche negative Fixierung auf den vermeintlichen Hauptfeind. Sie verrät sich gleichermaßen in der Anpassung an die einst verabscheute Massenpolitik. Hinter der Aufnahme der schlagkräftigen Pakistan-Parole stand die Erkenntnis des Wahlausgangs 1937, daß die bisherige defensive und an komplizierten Verfassungsgarantien orientierte Linie der Liga keine Massenpropaganda ermöglichte. Man mußte ein positives Ideal verkünden, möglichst eines – angesichts der sozialen Zusammensetzung der Liga, – das die Massen gleichzeitig von der Bebeschäftigung mit den Ideen à la Nehru oder Schlimmeren abzog, also eine Massenagitation über die eigentlichen Masseninteressen hinweg erlaubte. In diesem Punkt ist wiederum das Programm PAKISTAN für die spätere Geschichte ominös. Tatsächlich hat es aus der Liga eine Massenpartei gemacht⁷⁸. Aber fast unausweichlich wandelte sich dabei das defensive Konzept der von Hindu-Herrschaft freien Muslim home-lands⁷⁹ in das eines romantisch verklärten „islamischen Staates“. Die Agitation für Pakistan mußte diesen Charakter annehmen, um so mehr als

⁷⁴ Savarkar, V. D., *Hindutva* (1923); zu seinem späteren Auftreten Coupland, II, 193.

⁷⁵ Ähnlich wie früher die Sangathan-Bewegung Pandit Malaviyas vgl. Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 57; Quraishi, I. H., *Hindu Communal Movements*, in „History of the Freedom Movement“, III, 1 (1961), 240 ff.

⁷⁶ Diese Linie war vorgezeichnet in der Politik der bengalischen Muslims, vor allem Fazlul-Huqs, aber auch der Koalition der Muslim League mit dem Namasudra-Führer J. N. Mandal 1943. Vgl. Dittmer; 1931 auf der Round Table Conference war ein gemeinsamer Vorschlag für eine Lösung der Minderheitenfragen von Vertretern aller Minderheitsgruppen vorgelegt worden (abgedruckt bei Gwyer/Appadorai, I, 252 ff.). Dafür, daß auch Jinnah anfänglich eine solche Politik verfolgte, Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 88.

⁷⁷ Ambedkar, B. R., *Pakistan or the Partition of India* 1940, 352 ff. Politische Koalitionen waren allerdings wesentlich erschwert, seit Gandhi im „Poona“-Pakt 1932 die Einbeziehung der Unberührbaren-Reservatmandate in die allgemeine (d. h. vornehmlich Hindu) Wählerschaft durchgesetzt hatte.

Es charakterisiert die indische Situation, daß Ambedkar für die Unberührbaren später ebenfalls den Ausweg in kommunalistischem Separatismus, der Massenkonversion zum Buddhismus suchte.

⁷⁸ Choudhri Mohammad Ali (Anm. 8), 371 ff.; Gallard, K. (Anm. 30), 36 f.

⁷⁹ Jinnah noch 1945 in der Antwort auf ein Statement Vallabhbhai Patels (*Speeches and Writings*, II, 233 ff., 235): „Surely it is quite manifest that the fundamental basis of Pakistan is that we want to rescue the Muslim provinces from domination and Hindu raj being established by a unitary or federal centre.“

in der späten Phase auch Jinnah⁸⁰ nicht mehr den Beistand der Ulama und Pirs verschmähte⁸¹. Da man mit diesem Stil erheblich über den Kreis der etwa 10% Wahlberechtigten hinausging, liegt die Vermutung nahe, daß man von Anfang an mit der Eventualität der direkten Aktion rechnete⁸². Vor allem aber war mit der Teilungsforderung und Zwei-Nationen-Theorie der bisherige Sinn einer Konzentration auf die Muslim-Mehrheitsprovinzen aufgegeben: man hatte ja nicht nur den dort lebenden, sondern allen indischen Muslims durch den Ausbau dieser Schutzzonen Entlastung in der politischen Balance des Bundesstaats schaffen wollen. Zerriß man den Bund, so waren gerade die bedrohtesten Teile der Minderheit – in den Hindu-Mehrheitsprovinzen lebend – ihrem Schicksal überlassen. Die sogenannte Muslim-Nation hatte eben kein geschlossenes Gebiet, sondern war, wenn auch mit regionalen Schwerpunkten, in ganz Indien zerstreut. Gerade in der Diaspora hatte die Muslim-Liga die eifrigsten Anhänger. Gerade hier war das Urdu verbreitet – die angestrebte Staatssprache Pakistans, und doch in den Provinzen des späteren Pakistan wenig gesprochen⁸³: es verdankte seinen nationalen Anspruch eben dem Umstand, daß es keine Regionalsprache war, sondern als Sprache einer Oberschicht in ganz Indien die Tradition der Muslimherrschaft verkörperte⁸⁴; als Hof-, Beamten- und Literatensprache war es vornehmlich an den höfischen Zentren in U.P. und auf dem Dekkan gepflegt worden.

Wie die sogenannte Lingua Franca der Muslimnation, so verlor auch diese selbst geradezu den Boden mit dem Abtrennen des vermittelnden indischen Herzlandes und der Regionalisierung in den beiden entgegengesetzten Randgebieten. Da nun die starken kulturellen Gegensätze unvermittelt nebeneinander standen, konnte die Einheit nur noch in der, vom sozialen Milieu unterschiedenen, Religionsgemeinschaft liegen: das islamische Element mußte weiter betont und strapaziert werden.

Wenn also einerseits erst die Regionalisierung der Muslimpolitik einen Separatismus im Zeichen der Zwei-Nationen-Theorie ermöglichte, bedingte andererseits das Zwei-Nationen-Argument den Verzicht auf die Argumentation mit den je verschiede-

⁸⁰ Der dies Konzept ursprünglich ablehnte und noch 1941 Mitarbeiter aufforderte, sich nicht damit zu identifizieren (Erinnerungen des Sultans von Mahmudabad in: Philips/Wainwright, ed., Anm. 32, p. 388).

⁸¹ Munir-Report 255; Khalid B. Sayeed (Anm. 26), 202 ff., dort auch der bemerkenswerte Brief Jinnahs an den Pir of Manki Sharif, eine für die Politik der Nordwestprovinz wichtige Figur: „It is needless to emphasize that the Constituent Assembly which would be predominantly Muslim in its composition would be able to enact laws for Muslims, not inconsistent with the Shariah laws and the Muslims will no longer be obliged to abide by the Un-Islamic laws.“ Zu Pirs allgemein: v. Stietencron.

⁸² Resolution der Muslim Liga auf der Patna Sitzung 1938 (Coupland, II, 195): „The time has come to authorise the Working Committee of the All-India Muslim League to decide and resort to direct action if and when necessary.“ Dies war nicht Gandhis direkte Aktion: in seiner Ansprache zuvor hatte Jinnah einer totenstill gewordenen Versammlung erklärt, er werde sich, wenn es für das Muslim-Interesse nötig werde, mit dem Teufel selbst verbünden (Speeches and Writings, I, 78).

⁸³ S. Tabelle Anhang Nr. 7.

⁸⁴ In dieser Funktion wurde es seit 1837 von der East India Company als Amtssprache gebraucht und war es seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts von den Protagonisten eines neuen, sanskritisierten Hindi vornehmlich in U.P. bedrängt worden – einer der wesentlichen Kristallisierungspunkte der Muslim-Hindu-Spannungen. Vgl. Dittmer, op. cit. (Anm. 64).

nen Regionalismen des Muslim-Nordwestens und -Nordostens⁸⁵. Die Einheit der indischen Muslim-Nation mußte hervorgekehrt werden, wenn man ihre Besonderheit dastun wollte. In den schwierigen Auseinandersetzungen um Machtübertragung und Teilung, mit der Notwendigkeit geschlossenen, einheitlichen Taktierens, ergab sich ganz natürlich aus der These der einen Muslim-Nation, repräsentiert von der einen All-India Muslim-Liga, die Forderung des einen Staates. Der Singular der PAKISTAN-Parole hatte dies psychologisch schon vorbereitet. Schon deshalb konnte wohl Jinnah 1946 auf der Muslim Legislators Convention in Delhi die oben erwähnte Modifikation der Lahore-Resolution durchsetzen. Zusätzlich zeichnete sich damals in den Verhandlungen mit der Kabinetts-Mission schon ab, daß die Logik vollständiger Sezession wiederum die Lostrennung der geschlossenen Hindugebiete aus den Muslimprovinzen, die Teilung Indiens also die Teilung Bengalens und des Punjab, implizierte. Im Osten blieb dann von dem eigentlich geforderten Block aus den (alten) Provinzen Bengal und Assam nur das unterentwickelte, damals für allein nicht lebensfähig geltende⁸⁶ Ostbengalen. Die Selbständigkeit eines so verkleinerten Nordoststaates ließ sich nicht halten^{86a}.

Die separatistisch verstandene Zwei-Nationentheorie verwandelte eine der kommunalen Gewichtsverteilung dienende Provinzgliederung in die vollständige Durchteilung Indiens, die für Zwischenpositionen, für andere Minderheiten und „Nationen“ wie etwa die Sikhs⁸⁷, keinen Raum mehr ließ. Da aber in keinem Fall die nationale Aufteilung mit der territorialen auch nur annähernd zur Deckung zu bringen war, verblieben in beiden Teilstaaten erhebliche Minderheiten⁸⁸; diese waren dann nicht mehr durch den Balance-Zusammenhang eines Bundesstaates geschützt, sondern sahen sich auf „safe-guards“ und das zweifelhafte Schreckengleichgewicht einer ebenso abstoßenden wie irrealen Geiseltheorie verwiesen⁸⁹.

⁸⁵ Für eine solche Argumentation vgl. z. B. El Hamza, Pakistan. A Nation (Lahore 1941), wo als Pakistan nur der Nordwesten Indiens bezeichnet ist.

⁸⁶ Vgl. z. B. Coupland, III, 87 ff., und die Äußerung des Gouverneurs von Bengal, Sir Frederick Burrows (bei Menon, V. P., The Transfer of Power in India, 1957, 354), „If Bengal were divided, there was no doubt that East Bengal would become a rural slum“.

^{86a} Mit dem Hinweis auf diese wesentliche Veränderung der Teilungsmodalitäten argumentiert der Report der Constitution Commission, Pakistan, 1961, p. 40 f., gegen die Berufung der bengalischen Autonomisten auf das ursprüngliche Programm der Lahore-Resolution. Interessanterweise taucht hierbei auch das Argument auf, 1940 habe man noch nicht mit einer Teilung des Landes in zwei vollständig unabhängige Länder („countries“ im Gegensatz zu dem von der Lahore-Resolution verwendeten „States“) rechnen können; vgl. Anm. 28 und 30.

⁸⁷ Vgl. die Sikh-Forderung nach einem eigenen Staat, „Khalistan“, Menon (Anm. 86), 356; Memorandum von Master Tara Singh an die Kabinettsmission, Frühjahr 1946, Gwyer/Appadorai, II, 624.

⁸⁸ Die Zahl der in Indien verbliebenen Muslims wird für 1947 zwischen 30 und 40 Mio., die der Hindus in Pakistan um 10 Mio. angenommen.

⁸⁹ Daß man die „safeguards“, die man zur Lösung des gesamtindischen Problems für ungenügend hielt, für den Schutz der Restminderheiten ohne Gesichtsverlust vorschlagen konnte, wurde damit begründet, daß nach der Teilung die Minderheitenrolle nicht mehr einseitig bei den Muslims liegen werde und eine Reziprozität des Minderheitenproblems zwischen den Nachfolgestaaten ausgehandelte internationale Abmachungen von besserer Effektivität erhoffen ließ. (In diesem Sinne Jinnah in der Lahore-Ansprache 1940, Speeches and Writings, I, 160); Muhammad Ali, Ch. op. cit., Anm. 8, 40; vgl. später den sogenannten Liaqat-Nehru-Pakt vom 8. 4. 1950 und den Bericht über die Verhandlungen bei Muhammad Ali, ibid. 273 f.)

Konföderation oder staatliche Selbständigkeit

Insgesamt sind die Konsequenzen von einer Art, daß man sich fragen konnte ob, oder auch: wie lange die Pakistan-Forderung eher taktischen Charakter hatte⁹⁰. Längere Zeit schien die Kluft zwischen einer Politik vollständiger Teilung und anschließender Sicherung gemeinsamer Belange durch ein Vertragssystem⁹¹ oder aber der Föderationslösung mit starker Autonomie der Provinzen („homelands“) und – möglicherweise auf Defence, External Affairs und Communications⁹² – eingeschränkter Zentralgewalt nicht unüberwindlich. Doch verkennt man die damals gestellten Entscheidungsfragen, wenn man nicht sieht, daß zwischen Bund oder Bündnis (wie man noch selbstverständlich annahm) nicht ein beliebig aufteilbares Kontinuum von mehr oder weniger politischer Verbindung lag, sondern ein Sprung, ein prinzipieller Gegensatz der rechtlichen Struktur.

a) Der angestrebte Verfassungsvertrag war nur auf der Ebene des Völkerrechts dauerhaft wirksam zu machen, nicht dagegen, nach dem Dogma der unbeschränkbaren inneren Souveränität, innerhalb eines Bundesstaates. Jinnah war ohnehin überzeugt, daß jeder Föderation eine unwiderstehliche Zentralisierungstendenz innewohne⁹³. Die Verfassung konnte von der Mehrheit geändert werden⁹⁴; Sperrklauseln nach Art des „concurrent majority“ Prinzips waren zwar denkbar, banden aber möglicherweise nicht die originäre, verfassungsgebende Volkssouveränität⁹⁵ – von der Gefahr des Verfassungsbruchs ganz abgesehen. Die eigentliche rechtliche Sanktion gegen ein Übermächtigen von Gründungspakten, das Sezessionsrecht, wurde seit Niederschlagung der Sezession im amerikanischen Bürgerkrieg allgemein als juristische Häresie angesehen⁹⁶, vom Kongreß übrigens ausdrücklich abgelehnt⁹⁷.

Doch stand die krudere Version dieser Erwartung, daß nämlich die Minderheiten Geiseln für die Behandlung der Glaubensbrüder im anderen Staat seien, stets im Hintergrund und war schon 1930 von Maulana Muhammad Ali auf der Round Table Conference auch ausgesprochen worden. Vgl. Coupland, III, 73, 76 f., der sich nicht enthalten kann, „common sense“ in der Idee zu finden; humaner und realistischer die Entrüstung Maulana Abul Kalam Azads (India Wins Freedom, 1959, 198).

⁹⁰ Jinnah selbst soll sich in Lahore 1940 in dem Sinne geäußert haben, die Resolution sei taktisch (Moon, P., op. cit., Anm. 37, p. 21), und es ist möglich, daß er sie noch lange nicht anders betrachtete, vgl. Azad (Anm. 90), 183, und die von August 1947 überlieferte Äußerung, „Do you know, I never expected to see Pakistan in my Life-time“ (bei Bolitho, op. cit., Anm. 32, 195).

⁹¹ So die Vorstellung Jinnahs, vgl. Menon (Anm. 86) 247; Khalid B. Sayeed (Anm. 26) 136 f.

⁹² So die Formel des Planes der Kabinettsmission v. 16. 5. 46 unter Nr. 15 (bei Shiva Rao, op. cit., Anm. 11, 209 ff.) und später der Anschlußverträge der Fürstentümer zur Indischen Union; im 6-Punkte-Programm der Awami Liga ist sie auf „Defence and Foreign Affairs“ gekürzt; vgl. Anm. 347.

⁹³ Rede vor der Muslim Liga in Delhi, 24. 4. 43 (Speeches, I, 473 ff., 510), unter Hinweis auf die Verfassungsgeschichte der USA, Kanadas, Australiens, Südafrikas, Deutschlands.

⁹⁴ Vgl. oben Anm. 64.

⁹⁵ Vgl. Conrad, loc. cit. Anm. 59.

⁹⁶ Das Sezessionsrecht war von Calhoun seinerzeit gerade für den Fall des Mißbrauchs der Verfassungsänderungsbefugnis entwickelt worden; vgl. Calhoun, John C., A Discourse on the Constitution and Government of the United States, Works, ed. K. Cralle, vol. I (1863), 300.

⁹⁷ Resolution des All-India Congress Committee v. 2. 5. 1942 (Gwyer/Appadorai, II, 547), wiederholt vom Congress Working Committee, September 1945, bei Shiva Rao (Anm. 11) 147 f.

Jeder Versuch des Kongresses, die völkerrechtliche Zwei-Nationen-Theorie zu umgehen und „besondere Beziehungen“ zwischen den Brudernationen anzunehmen, mußte deshalb den Verdacht wachrufen, daß es letztlich doch auf Sezessionsverbot und Reservierung einer gemeinsamen, mit simpler Majorität wirkenden, Volks-souveränität abgesehen sei⁹⁸. Nach den herrschenden Vorstellungen einer unüberschreitbaren Trennungslinie zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht gab es keine Möglichkeit, als selbständiger „konstituierender Faktor“⁹⁹ an einer gemeinsamen staatlichen Struktur mitzubauen, ohne sich dabei unentrinnbar einzumauern. Im Bestehen auf sofortiger Teilung, technisch als Modalität der Machtübertragung, nicht als Sezession aufzufassen, erkannte die Liga übrigens das Sezessionsverbot durchaus an¹⁰⁰; Pakistan selbst sollte später an Ostbengalen das Exempel auf den allgemeinen Rechtssatz statuieren.

b) Je klarer sich der Rückzug Englands aus Indien abzeichnete, rückte neben der rein rechtlichen auch die Machtanktion für Verfassungsverträge in den Vordergrund der Überlegungen. Fiel die in kommunalistischen Fragen neutrale, politische Gewalt an der Staatsspitze aus – Gandhis Vorschlag eines Schiedsgerichts hielt Jinnah für irreals¹⁰¹ –, so wurde es wesentlich, daß nicht der mehrheitsbeherrschte Zentralstaat, sondern die Gründungspartner organisierte Machtmittel in der Hand behielten. Die Verfügung über die Armee stellte sich in der Atmosphäre allgemeinen Mißtrauens als entscheidende Verfassungsfrage heraus¹⁰²; das Mißtrauen wurde nicht gerade gemildert durch die Art, wie der Kongreß in den Verhandlungen mit Cripps 1942 die sofortige Übertragung des Verteidigungs-Portefeuilles zur Zentralforderung machte¹⁰³, und später den sofortigen, bedingungslosen Abzug der Kolonialmacht noch vor einer Regelung der Minderheitenfrage verlangte¹⁰⁴.

Mit der Resolution vom 2. 5. 42 war ein Antrag Rachagopalacharis auf prinzipielle Anerkennung der Pakistan-Forderung zurückgewiesen worden.

⁹⁸ So wies Jinnah das Angebot Gandhis zurück, ohne Anerkennung der Zwei-Nationen-Theorie quasi auf der Basis der Auflösung einer Familiengemeinschaft die praktischen Folgen der Lahore-Resolution zu akzeptieren, und beharrte auf den „fundamentals“, Brief an Gandhi v. 29. 9. 1944, Gandhi–Jinnah Talks (Anm. 31) 27.

⁹⁹ Von Jinnah mehrfach, im Anschluß an den britischen Staatssekretär Amery, gebrauchte Wendung, z. B. 10. 3. 41 (Speeches, I, 239); 4. 5. 41 (ibid. 284); Resolution des Muslim League Working Committee v. 11. 4. 42 bei Sherwani (Anm. 28) 58.

¹⁰⁰ Jinnah an Gandhi, 21. 9. 44, Gandhi–Jinnah Talks (Anm. 31) 21.

¹⁰¹ Und zwar gerade auch wegen der Sanktionsfrage: „... who will appoint the tribunal? And suppose an agreed tribunal is possible and the award is made and the decision given, who will, may I know, be there to see that this award is implemented or carried out in accordance with the terms of that award? And who will see that it is honoured in practice, because, we are told, the British will have parted with their power mainly or completely? Then what will be the sanction behind the award which will enforce it? We come back to the same answer: the Hindu majority would do it...“ (Ansprache in Lahore, 22. 3. 1940, Speeches, I, 149)

Zu einem späteren ähnlichen Vorschlag Gandhis hinsichtlich der Auslegung des Cabinet Mission Planes vgl. Jinnah an den Vizekönig, 17. 11. 1946 (Speeches and Writings, II, 366 ff.).

¹⁰² Hodson, H. V., Great Divide. Britain – India – Pakistan (1969), 255 ff. Dort p. 256 die Äußerung Liaqat Alis, die Teilung der Armee sei „sine qua non“ der Schaffung Pakistans.

¹⁰³ Vgl. die Schilderung der Verhandlungen bei Menon (Anm. 86), 122 ff., Stellungnahme des Congress Working Committee vom April 1942, bei Shiva Rao (Anm. 11) 129.

¹⁰⁴ In der sogenannten „Quit India“-Resolution des All-India Congress Committee v. 8. 8. 1942, Shiva Rao, loc. cit., 132.

Die rechtlichen Überlegungen machen verständlich, was gemeint war, wenn Jinnah immer wieder Annahme des Prinzips, der „Fundamentals“ der Lahore-Resolution verlangte, und einer Erörterung der Details, etwa der geographischen, als einer Sekundärfrage auswich¹⁰⁵. Wie wichtig allerdings, wenn es zur Verwirklichung kam, Territorialfragen wurden, zeigte sich in der erstaunlichen Wendung der Liga bei Annahme des Cabinet Mission Planes, der ihr die entscheidenden Sanktionen: Sessionsrecht und eigene Armee vorenthielt¹⁰⁶. Denn der Plan hatte die vollen Gebietsforderungen mit dem Einschluß der ungeteilten Provinzen Punjab und Bengal, sowie Assam, in die Pakistan-Sektionen B und C anerkannt¹⁰⁷, zugleich aber diese Einbeziehung von Hindu-Gebieten an die Bedingung einer Dachföderation geknüpft und ausgesprochen, daß eine völlige Sezession zur Teilung auch des Punjab und Bengalens führen müsse¹⁰⁸.

Der Plan der Kabinettsmission, letzter Versuch einer innerstaatlichen Lösung, scheiterte, als der Kongreß die geographische Basis des Kompromisses durch den Versuch antastete, Assam und N.W.F.P. von vornherein aus den „Pakistan“-Sektionen herauszuhalten, und als er gleichzeitig das alte Mißtrauen durch gewagte Auslegungen¹⁰⁹, Zweifel an der vertraglichen Bindungswirkung¹¹⁰ sowie durch die Rede von der Souveränität der Constituent Assembly wachrief¹¹¹. — Souveränität der Verfassungsversammlung: begrifflich eine hybride Kreuzung aus englischer Parlamentssouveränität und französischer Revolutionsdoktrin von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes, der Sache nach Ablehnung jeder vertraglichen Bindung durch die Führer der Mehrheitsgruppe — dies war genau das Reizwort, mit dem man Jinnah dazu bringen konnte, sich wieder auf die völkerrechtliche Lösung

¹⁰⁵ Z. B. Jinnah an Gandhi, 17. 9. 44 (Gandhi-Jinnah Talks, oben Anm. 31, 16); in seinem zusammenfassenden Brief v. 25. 9. 44 (ibid. 27) erwähnt Jinnah als Haupthindernisse einer prinzipiellen Einigung die Congress Resolution v. Mai 1942 über die Ablehnung der Sezession (oben Anm. 97) und die „Quit India“-Resolution (Anm. 104).

¹⁰⁶ Der Plan (vgl. oben Anm. 92) sah unter Nr. 15 (6) nur ein 10jähriges Recht auf Verfassungsrevision vor. Die Muslim Liga versuchte zwar in ihrer Annahmeerklärung v. 6. 6. 46 eine Anerkennung des Sezessionsrechts „by implication“ hineinzulesen, muß sich aber, gerade beim Vergleich der Klausel mit Nr. 10 ihrer eigenen Vorschläge v. 12. 5. 46 über das Fehlen des Sezessionsrechts im klaren gewesen sein; vgl. die Dokumente bei Shiva Rao (Anm. 11) 203 ff. und 263 f.

¹⁰⁷ Nach Nr. 19 (1) umfaßte Sektion B Punjab, North-West Frontier Province, Sind und British Baluchistan, Sektion C Bengal und Assam. Beide Sektionen zusammen hätten eine Nicht-Muslim-Minorität von zusammen 48 Mio. (nach dem Zensus von 1941), 38% der Gesamtbevölkerung des westlichen, 48% des östlichen Gebiets eingeschlossen.

¹⁰⁸ Ibid Nr. 6.

¹⁰⁹ Der berühmte Streit um das „Grouping“, d. h. die anfängliche Zwangsmitgliedschaft der Provinzen in den Sektionen bzw. Groups, mit späterem Austrittsrecht; vgl. die Auslegung Gandhis, „Harijan“ 20. 5. 46 bei Sherwani (Anm. 28) 115 ff.; Briefwechsel Azads mit dem Secretary of State, Mai 1946, Congress Working Committee Resolution v. 24. 5. 46, Explanatory Statement der Kabinettsmission, 25. 5. 46, bei Shiva Rao (Anm. 11) 249 ff., zu den Vorgängen Menon (Anm. 86) pp. 269, 280 f., 302 ff., und Muhammad Ali (Anm. 8) 57 ff.

¹¹⁰ Gandhi, loc. cit. „At the time of writing, I took up the Statement, re-read it clause by clause, and came to the conclusion that there was nothing in it binding in law.“

¹¹¹ Vgl. die Anm. 108 angegebenen Dokumente sowie Erklärung der Muslim Liga über Zurückziehung ihrer Zustimmung v. 29. 7. 46, Shiva Rao, loc. cit. 284; Jinnah, Rede v. 28. 7. 46, Speeches, II, 303 f., 306.

zurückzuziehen¹¹² und um der „Fundamentals“ willen das Territorium zu akzeptieren, das er einmal als „motheaten, truncated Pakistan“ bezeichnet hatte¹¹³.

Der nun sichtbar werdenden Logik strikter Zweiteilung nach Religionsgebieten – sie hatte ja ursprünglich ein argumentum ad absurdum sein sollen¹¹⁴ – versuchte zuletzt im Frühjahr 1947 noch H. S. Suhrawardy mit dem Vorschlag eines „sovereign undivided Bengal“ zu entgehen. Die Episode ist erwähnenswert nicht nur, weil Suhrawardy später Führer der Awami-Liga und politischer Lehrmeister Mujib-ur-Rahmans gewesen ist¹¹⁵, sondern weil sie zeigt, wie wenig sicher noch damals die Entscheidung zwischen ideologisch und regional definiertem Nationalismus war: nicht nur bei Gandhi, sondern auch bei Jinnah¹¹⁶ fand das Projekt Unterstützung; es scheiterte an der Ablehnung der bengalischen Kongreßpolitiker vor allem deshalb, weil Suhrawardy damals noch nicht die Muslim League auf die Wiedereinführung von Joint Electorates festlegen konnte¹¹⁷.

Der Großbengalen-Plan markiert den Endpunkt der Versuche, die indischen Selbstbestimmungsfragen auf der Basis der Provinzautonomie zu lösen; dieser Gedanke hatte die Lahore-Resolution, die Cripps-Vorschläge 1942 und den Plan der Kabinettsmission geprägt¹¹⁸. Nunmehr setzte sich – angesichts der sich ausbreitenden kommunalistischen Unruhen und des ungelösten Problems der Fürstentümer – das Prinzip der Machtübergabe an zwei zentralisierte Teilstaaten durch, das im Indian Independent Act, 1947¹¹⁹ verwirklicht wurde. Die Muslim-Liga drängte auf zeitige Aufteilung der Armee¹²⁰, und Jinnahs Entschluß, auch keine vorläufige Verklammerung der beiden Nachfolgestaaten durch einen gemeinsamen General-Gouverneur Mountbatten mehr zu akzeptieren, sondern selbst General-Gouverneur des neuen Dominion Pakistan zu werden, zielte nicht zuletzt auf sofortige Übernahme des Armee-Oberbefehls¹²¹. Für eine Rolle Rest-Bengalens als selbständiger „consti-

¹¹² Um das Maß voll zu machen, hatte Nehru in seiner Presseerklärung v. 10. 7. 46 deutlich gemacht, daß auch nach seiner Auffassung die Zentralgewalt jeder Föderation sich unweigerlich mit der Zeit ausdehnen müsse. Vgl. Anm. 93.

¹¹³ Rede 30. 7. 1944 (Speeches, II, 64 ff.).

¹¹⁴ Seit Jinnah die Angebote Rajagopalacharis und Gandhis 1944 an der Frage der Provinzteilung hatte scheitern lassen, wurde mehrfach versucht, mit der Forderung nach Provinzteilung Jinnah von seinem Pakistanplan abzubringen, so von Wavell (Menon, op. cit., Anm. 86, 233), Prasad (ibid. 255), der Kabinettsmission und anderen, vgl. auch Muhammad Ali (Anm. 8) 121 f.

¹¹⁵ Mujib nennt ihn in einer Gedenkrede „my leader“, „Dawn“ 30. 6. 70.

¹¹⁶ Jinnahs Äußerung bei Hodson (Anm. 102) 246: „I should be delighted. What is the use of Bengal without Calcutta? They had much better remain united and independent: I am sure they would be on friendly terms with Pakistan.“

¹¹⁷ Hodson, loc. cit., 246 f., vgl. zu dem ganzen noch Menon (Anm. 86) 355, Muhammad Ali (Anm. 8) 146 ff.

¹¹⁸ Nach Menon, op. cit., p. 353, auch noch den ersten Teilungsplan Mountbattens. Gegen diesen Plan, nach Nehrus Ansicht die „Balkanisierung Indiens“, entwarf Menon seinen Zwei-Dominion-Plan (vgl. bei Menon p. 357 ff.; von der anderen Seite Muhammad Ali, loc. cit., 133 ff.).

¹¹⁹ 10 & 11 Geo. 6, Ch. 30.

¹²⁰ Gegen den Widerstand der englischen Offiziere und teilweise auch indischer Politiker, vgl. Muhammad Ali, loc. cit., 130 ff., 186 ff.; Menon 247 und 355; Hodson (Anm. 102) 257 ff.

¹²¹ Wie wichtig es war, die Armee möglichst rasch in die Hand zu bekommen, zeigt die Episode im Oktober 1947, als der damals noch die pakistanische Armee befehlende englische General Gracey sich weigerte, auf Jinnahs Befehl in Kashmir einzurücken, um seine

tuent factor“ war in dieser Situation nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus konstitutionellen und militärischen Gründen¹²² kein Raum mehr.

Der so entstandene Staat Pakistan beruhte in seinen „fundamentals“ auf der Verabsolutierung des Religionsgruppenaspektes zur Idee der überregionalen Muslimnation und der Verabsolutierung der Rechtsgarantien zur souveränen Gebietsherrschaft, in seiner territorialen Verwirklichung aber auf der Ausnutzung regionaler Muslimkonzentrationen im Nordosten und Nordwesten Indiens. Es lag etwas Widersprüchliches in der Verbindung¹²³; je brüchiger sie sich zeigte, desto mehr wuchs die Gefahr, daß das eigentliche Sicherungsmittel, die pakistanische Armee, sich mit dem Zusammenhalt als Selbstzweck identifizierte¹²⁴.

Der islamische Staat

Natürlicher innerer Zusammenhalt sollte dem so künstlich gebildeten Pakistan von da zuwachsen, wo — über partikularen Macht- und Karriereinteressen hinaus¹²⁵ — sein eigentlicher Daseinszweck lag: in der Bewahrung und Entfaltung einer indischen Muslimkultur¹²⁶. Was man damit meinte, darüber bestand schon innerhalb der Muslimliga jener erwähnte¹²⁷, mehr oder weniger deutliche Dissens¹²⁸, der sich in Orientierung an ein allgemeines Problem der modernen islamischen Welt durch die Alternative von (säkularem) Nationalstaat der Muslims und islamischem Staat charakterisieren läßt¹²⁹.

Truppen nicht der Gefahr eines Zusammenstoßes mit den gleichfalls von englischen Offizieren befehligen indischen Truppen auszusetzen (Muhammad Ali 295; Menon, V. P., *The Integration of Indian States*, 1956, 403).

¹²² Zum Fehlen bengalischer Truppen in der Indian Army vgl. unten.

¹²³ Der Widerspruch kommt klar heraus in der eigenartigen Forderung Jinnahs (Brief an Gandhi, 21. 9. 44, Gandhi-Jinnah Talks, loc. cit., Anm. 31, p. 19) über den Pakistanplan zwar in den beanspruchten Territorien, jedoch nur von den dortigen Muslims abstimmen zu lassen, da es sich um das Selbstbestimmungsrecht der Muslim-Nation, nicht von territorialen Einheiten handle.

¹²⁴ Mohammad Ayub Khan, „Friends Not Masters“, 1967, p. 21: „But from the moment Pakistan came into being I was certain of one thing: Pakistan's survival was vitally linked with the establishment of a well-trained, well-equipped, and well-led army.“

¹²⁵ Diese Interessen bestimmter Elitegruppen sollten unter den Beweggründen von Staatsbildungen und Sezessionen nie gering veranschlagt werden, erklären allerdings regelmäßig nicht den Massenerfolg einer politischen Bewegung. Vgl. zur Pakistan-Bewegung Khaleed B. Sayeed (Anm. 26) p. 9 ff., 179 ff.

¹²⁶ Iqbal in seiner eingangs erwähnten Allahabad-Rede verspricht sich von einem indischen Beitrag für den Islam Auflockerung der durch den arabischen Imperialismus geprägten Starre.

¹²⁷ Vgl. oben 149 ff.

¹²⁸ Nicht nur als Differenz zwischen städtischer Intelligenzschicht und ländlicher Anhängerschaft, sondern oft genug als Zwiespalt im Denken der selben, verschiedenen Kulturkreisen gleichzeitig verhafteten Menschen; vgl. Khaleed B. Sayeed, *Pakistan. The Formative Phase*, 1. ed. 1960, 449 ff.

¹²⁹ Darüber allgemein und insbesondere zur Entwicklung der Türkei Rosenthal, Erwin I. J., *Islam in the Modern National State*, 1965, 28 ff. Die Verhältnisse der Türkei waren bedeutsam für die Orientierung nicht nur der Khilafatisten, sondern auch für Modernisten wie M. Iqbal, vgl. dessen Vorlesungsreihe „The Reconstruction of Religious Thought in Islam“ (1928/29) ed. J. Iqbal, Lahore 1962, ch. 6, p. 153 ff.

Pakistan war allerdings, verglichen etwa mit der Türkei, in einer extremen Lage insofern, als hier die „Nation“ für einen möglichen Nationalstaat nicht durch ein gemeinsames umfassendes Kulturerbe vorgeprägt war, vielmehr, bei starken Kulturverschiedenheiten der Landeshälften wie auch ihrer jeweiligen kulturellen Verflechtung mit benachbarten Hindugebieten, gerade und allein die religiöse Tradition das wesentliche Binde- wie Abgrenzungselement gemeinsamer Nationalität abgeben mußte. Vollends wurde sie alleiniges Definitionselement mit dem Scheitern des Versuches, Urdu, die alte überregionale Kultursprache Muslim-Indiens, zur verbindlichen, einzigen Nationalsprache Pakistans zu machen¹³⁰.

Bei der Rolle, die somit auf die Religion fiel, nimmt es nicht Wunder, daß offiziell das Prinzip des säkularistischen Nationalstaates, entgegen dem geistigen Klima in führenden Ligakreisen und entgegen manchem, was über sie gesagt wurde¹³¹, keine Chance hatte. Nicht nur die durch die Pakistan-Agitation erregten Massenerwartungen (oder was man dafür hielt), sondern auch die innere Konsequenz vermeintlich staatsnotwendiger Legitimation trieben in die Richtung religiöser Identifikation. Die Alternative Säkularismus – islamischer Staat konnte in Pakistan nur als Auseinandersetzung über die wahre Gestalt eines islamischen Gemeinwesens auftreten. Dabei stellte sich den orthodoxen, auf starre Anwendung von Quran und Shariat pochenden Gruppen¹³² eine modernisierende Richtung vornehmlich der verbürgerlichten Bildungsschicht entgegen, die durch Rückbesinnung auf die Grundelemente eine Revitalisierung des Islam für neuzeitliche Anforderungen einleiten

¹³⁰ Beachtenswert Jinnahs Warnung in seiner pro-Urdu-Rede, Dacca 21. 3. 1948 (Speeches and Writings, II, 479 ff., 490: „Without one State Language, no Nation can remain tied up solidly together and function.“).

Auf den heftigen Widerstand der Bengalen hin (vgl. Dittmer) und nach dem Wahlsieg der United Front Fazl-ul Huq's beschloß die Constituent Assembly am 7. Mai 1954, neben Urdu Bengali zur zweiten, gleichberechtigten Amtssprache Pakistans zu machen (Amendment zum Report des Basic Principles Committee, art. 276; in der endgültigen Fassung abgedruckt bei Choudhury, G. W., Documents and Speeches on the Constitution of Pakistan, Dacca 1967, pp. 197 ff., 264; vgl. art. 214 der Verfassung von 1956). Über den Vorgang Feldman, H., A Constitution for Pakistan, 1955, 53 f.

¹³¹ Über die in der Liga wirksamen Strömungen, ihre Spannung zur Orthodoxy und ihren dem Säkularismus zumindest benachbarten Nationalismus vgl. die Darstellung bei Smith, W. C., op. cit., (Anm. 23) 277 ff.; id., Islam in Modern History, 1957, 222; Khalid B. Sayeed, 2. et (Anm. 26) 176 ff., 199; vgl. oben MS 12 ff. über Jinnah. Gerade gegen den abgöttischen Nationalismus der „geographical Muslim“ richtete sich die Polemik der Jamaat-i-Islami vor 1947. Vgl. Binder, L., Religion and Politics in Pakistan, 1961, 93 ff. Eine säkularistische Grundhaltung klang auch nach Schaffung Pakistans immer wieder durch, vgl. Binder, loc. cit., 55 und 183 ff. (zu Liaqat); zu Jinnah noch seine Ansprache, 11. Okt. 1947 (Speeches and Writings, II, 415): „The idea was that we should have a State in which we could live and breathe as free men and which we could develop according to our own lights and culture and where principles of Islamic social justice could find free play“, auf die sich noch 1956 Premierminister Muhammad Ali bei Einbringung der Verfassung (der Islamischen Republik Pakistan!) unter dem Beifall der Awami-Liga berief (vgl. Choudhury, G. W., loc. cit., Anm. 130, p. 298).

¹³² In den Hauptgruppen der traditionalistischen Ulama und der fundamentalistischen, kritischer gegen die Tradition auf Koran und Sunna zurückgreifenden Jamaat-i-Islami Moudoodis. Ausführliche Darstellung bei Binder, op. cit., zur Jamaat-i-Islami, p. 75 ff.; ferner Adams, Ch. J., The Ideology of Maulana Maudoodi, in South Asian Politics and Religion, ed. D. E. Smith, 1966, 371 ff., ferner Dittmer.

wollte¹³³. Zweifellos war damit die Gesetzesreligion entschärft und in die Programmssphäre verschoben; zweifellos war dies auch die am ehesten dem Säkularismus analoge Position, die in Pakistan möglich war¹³⁴. Doch konnte man sich gerade damit auf den geistigen Vater Pakistans, Iqbal, berufen, der nachdrücklich für die Wiederöffnung des „Tores“ selbständiger Interpretation (ijtihad) und für die evolutionäre Autorität des Konsensus der Gläubigen (ijma) eingetreten war¹³⁵.

Politisch bedeutete dieser Standpunkt zweierlei: Neben das herkömmliche Interpretationsmonopol der Ulama trat ein weiterer Interpretationsanspruch durch Ijma auch anderer (bürgerlicher) Bildungsgruppen, den man sich sogar in einem Parlament konzentriert denken konnte¹³⁶. Zugleich aber wurde der islamische Staat Zukunftsaufgabe und konnte vorderhand zur Diskussion und Erarbeitung geeigneter Strukturen glücklich vertagt werden¹³⁷. In die Verfassung jedenfalls nahm man nach längeren Debatten¹³⁸ keinerlei Bestimmung auf, die die sofortige Unwirksamkeit alles dem Shariat widersprechenden Rechtes herbeigeführt hätte, sondern überließ dem Parlament eine allmähliche Harmonisierung als Programm, ohne Möglichkeit die Gerichte zur Kontrolle anzurufen¹³⁹. Im übrigen beschloß man neben der Förderung islamischer Volksbildung die Schaffung eines Islamic Research Institute zur Ausarbeitung der Reformideen¹⁴⁰.

Angesichts der beschriebenen Richtungsgegensätze war die Proklamierung der Islamischen Republik Pakistan¹⁴¹ geradezu der Musterfall eines dilatorischen Formelkompromisses. Seine ausführlichere, aber keineswegs eindeutigere Um-

¹³³ Klassisch formuliert von den Richtern Munir und Kayani im Report of the Court of Inquiry constituted under Punjab Act II/1954 to enquire into the Punjab Disturbances of 1953, Lahore 1954 (im folgenden: Munir-Report), p. 232: „Nothing but a bold reorientation of Islam to separate the vital from the lifeless can preserve it as a World Idea and convert the Muselman into a citizen of the present and the future world from the archaic incongruity that he is today.“

¹³⁴ Binder, op. cit., p. 69 und 184.

¹³⁵ Iqbal, loc. cit. (Anm. 129).

¹³⁶ Iqbal, ibid., p. 173 f. Vgl. Binder (Anm. 131) 34 ff.

¹³⁷ Die Parallelie in dem oben Anm. 129 erwähnten Sprachenkompromiß ist frappierend: in art. 276 des Basic Principles Report in der Form v. 6. 10. 54 heißt es nach der gleichberechtigten Zulassung von Urdu und Bengali in Abs. 6: „The State should take all measures for the development and growth of a common national language.“

¹³⁸ Die Grundsatzdiskussion fällt im wesentlichen in die Zeit der 1. Constituent Assembly (bis 1954), vgl. Binder, op. cit., 118 ff., über die verschiedenen Vorschläge, beratende Ulama-Kammern zur islamischen Kontrolle der Gesetzgebung einzuschalten, und insbesondere über die Rolle des Ulama-Beirats Talimaat-i-Islamia bei Ausarbeitung des Basic Principles Report.

¹³⁹ Art. 198 Verfassung 1956 und 1. Principles of Policy der Verfassung 1962 in der Form des I. Amendment, 1963. Vgl. dagegen die unmittelbar derogatorische Wirkung der Grundrechte, art. 4 bzw. 6 der beiden Verfassungen.

Nur für eine kurze Zeit, in der Oktober 1954 verabschiedeten Fassung des Basic Principles Report war eine Prüfungskompetenz des Supreme Court auf Popularklage vorgesehen, dies aber als laizistisches Gegenmanöver gegen die Aspirationen der Ulama; vgl. Text bei Choudhury (Anm. 130) p. 197 ff. (art. 4 ff.) und die Einführungsrede des Justizministers A. K. Brohi, ibid., auf p. 154; Feldman (Anm. 130, p. 51).

¹⁴⁰ Art 25 und 197 Verfassung 1956.

¹⁴¹ Verfassung von 1956; das Adjektiv „islamisch“ von Ayub Khan in der Verfassung 1962 gestrichen, durch das 1. Amendment, 1963, wieder eingefügt.

schreibung lag seit 1949 in der berühmten „Objectives Resolution“ vor¹⁴², die mit geringfügigen Änderungen in die späteren Verfassungen Pakistans als Präambel inkorporiert wurde¹⁴³: hier ist Volks- und Parlamentssouveränität mit der Beschränkung durch die Souveränität Allahs und das Shariat, mit der Garantie von Grundrechten und der Heiligung westlicher Aufklärungsideen (wie Gleichheit, Freiheit, Toleranz, soziale Gerechtigkeit) als islamischen Postulaten diplomatisch verbunden, und die konkrete Einrichtung islamischer Gesellschaftsformen in Form einer Ermächtigungsklausel auf die lange Bank geschoben¹⁴⁴.

Im Grunde war ein anderer Weg auch nicht gangbar. Die Utauglichkeit eines buchstabengetreu konstruierten Shariatstaates für die modernen Probleme Pakistans lag auf der Hand – ebenso wie die Unmöglichkeit für einen Politiker, dies damals offen auszusprechen. Ausgesprochen wurde es, und zwar sowohl mit analytischer Schärfe wie aller wünschenswerten Direktheit, von zwei hohen Richtern, Munir und Kayani, in ihrem Bericht über die Ahmadiya-Unruhen des Jahres 1953 in Lahore¹⁴⁵. Unter den Schwierigkeiten für ein modernes Gemeinwesen stellen sie noch nicht einmal die auffälligeren Ärgerlichkeiten wie das Verbot von Porträtmalerei oder -photographie, Kino, Skulptur, Tanz¹⁴⁶, das Zinsverbot¹⁴⁷, die Unmöglichkeit zeitgemäßer Familienrechtsreformen¹⁴⁸ und dgl. in den Vordergrund, sondern konstitutionelle Schwierigkeiten, wie die Unmöglichkeit der Einfügung in das geltende Völkerrecht¹⁴⁹, die Unmöglichkeit der Rechtfertigung parlamentarischer Gesetzgebung durch ijma und ijtihad wegen der ungesicherten Qualifikation der Abgeordneten¹⁵⁰, vor allem aber die Ablehnung des grundlegenden Konzepts gleichberechtigter Staatsbürgerschaft: dem Ausschluß nicht nur der Ungläubigen (Hindus), sondern auch der Muslims zweifelhafter Rechtsgläubigkeit, wie etwas der Ahmadiyas, von den öffentlichen Ämtern¹⁵¹, verbunden mit einer weitgehenden Uneinigkeit unter den befragten Ulama über die Definition der Rechtsgläubigen¹⁵². Mit prophe-

¹⁴² Beschlossen am 12. März 1949 von der Constituent Assembly, Text s. Anhang.

¹⁴³ Zuletzt in die am 17. April 1972 in West Pakistan beschlossene Interim Constitution of the Islamic Republic of Pakistan.

¹⁴⁴ Ausführliche Analyse der „Objectives Resolution“ und der sogenannten „Enabling clause“ bei Binder, Anm. 131, 142 ff. Drastisch der Munir-Report (Anm. 133), p. 203: „... it has been freely admitted that this Resolution, though grandiloquent in words, phrases and clauses, is nothing but a hoax ...“ Mit Recht stellte der Abgeordnete Chattopadhyaya als entscheidende Frage heraus, wo die Interpretationsbefugnis liege, bei „Dr. (I. H.) Qureshi or my respected Maulana Shabbir Ahmad Usmani?“ (Gründer und Vorsitzender der Jamiat-al-Ulama-i-Islam; vgl. Binder, p. 153 und 137)

¹⁴⁵ Vgl. Anm. 133, 165.

¹⁴⁶ p. 230.

¹⁴⁷ Dies viel diskutierte Problem wird im Report gar nicht erwähnt. Vgl. unten Anm. 156.

¹⁴⁸ Die später von Ayub Khan durchgeführte, sehr gemäßigte Familienrechtsreform (Muslim Family Laws Ordinance, 8/1961 v. 2. März) löste einen erbitterten Streit mit den Ulama aus; vgl. Fazlur Rahman in South Asian Politics and Religion (Anm. 131) 414 ff.; Feldman, H., Revolution in Pakistan, 1967, p. 137 ff.

¹⁴⁹ p. 221 ff. Widerspruch der Jihad-Doktrin gegen Aggressions- und Genocidverbot; Kriegsgefangenenbehandlung: Zwangsbekehrung oder Verkauf in die Sklaverei.

¹⁵⁰ p. 221, Wahlrecht von Ungläubigen; Wählbarkeit von Nicht-Schriftbewanderten. Ijtihad jedenfalls erlaubt keine Mehrheitsabstimmung.

¹⁵¹ Anlaß und einer der Hauptzielpunkte der Anti-Ahmadiya-Agitation war die Forderung nach Rücktritt des verdienten und international angesehenen Außenministers Sir Zafrullah Khan wegen seiner Zugehörigkeit zu der bekämpften Sekte (vgl. oben Anm. 6).

¹⁵² Vgl. die ausführliche Wiedergabe der Befragung, 215 ff. des Reports.

tischer Eindringlichkeit ist hier der Finger auf die Wunde der pakistanischen Staatsgründung gelegt, die sich der polemischen Benutzung der Religion gegen die Hindus verdanke, und in der nun die so angeschärzte Religiosität in Gefahr war, nicht eine einigende, sondern eine zerreißenden Rolle zu spielen. Die Ausführungen des Report über Jihad¹⁵³ und Todesstrafe für Apostasie, d. h. für jeden (behaupteten) Abfall von der reinen Lehre¹⁵⁴, wäre man versucht, für karikierende Überbetonung zu halten, hätte man seither nicht erlebt, welche aufpeitschende Rolle solche Vorstellungen bei dem Blutbad unter bengalischen „Ungläubigen“ und „Schlechtgläubigen“ gespielt haben¹⁵⁵.

Der Modernismus hatte, wie der Munir-Report zeigt, polemisch leichtes Spiel gegen die eifernde Rückständigkeit vieler Vertreter des orthodox-islamischen Staates. Andererseits ist es ihm nicht gelungen, sein eigenes Programm konkret zu entwickeln, und vor allem nicht, an die Tradition so überzeugend anzuknüpfen, daß die politische Kluft zu dem von den Ulama ausgehenden Einfluß überbrückt werden konnte. Vielmehr ist er zwei, für den Modernismus jeder Religion typischen Gefahren erlegen:

einmal, Genüge zu finden an der Beseitigung religiöser Hindernisse für Neuerungen, deren Notwendigkeit von anderswoher sich aufdrängt, d. h. stecken zu bleiben in der rein innerreligiösen Anpassung ohne eigenen produktiven Beitrag¹⁵⁶, in Wahrheit also den Säkularismus theologisch zu ermöglichen,

oder aber, jeder Festlegung auszuweichen in eine allgemeine utopische Chiffre. Auch dies läuft auf eine verklärende Ermöglichung des Säkularismus hinaus. Der Punkt ist genau bezeichnet in dem, was W. C. Smith als Ergebnis seiner Unterhaltungen mit Pakistanern mitteilt: „The demand that Pakistan should be an Islamic states has been a Muslim way of saying that Pakistan should build for itself a good society.“¹⁵⁷ Islamischer Staat oder, bezeichnenderweise kaum unterschieden, islamische Gesellschaft¹⁵⁸, Islamic Way of Life¹⁵⁹, wird dann zu einem Äquivalent für Formeln wie „Der Sozialismus, Die Demokratische Gesellschaft, Das Reich“, vor allem aber äquivalent dem, dem man ursprünglich zu entrinnen ausgezogen war: dem „Ram Raj“ des gefürchteten Hindu-Modernisten Gandhi.

Die Endvorstellung des gebildeten Modernisten entsprach in ihrem utopischen Charakter durchaus den unbestimmten Hoffnungen der von den Mullahs beeinflußten, illiteraten Massen¹⁶⁰. Über den Wert utopischer Horizonte für die

¹⁵³ 221 ff.

¹⁵⁴ 218 ff.

¹⁵⁵ Vgl. v. Stietencron.

¹⁵⁶ Musterfall die erwähnte Rechtfertigung des Parlamentarismus als ijma oder die Rechtfertigung moderner Zinswirtschaft durch Interpretation des koranischen Zinsverbotes als bloßes Wuchererbot; vgl. Principle of Policy Nr. 18 der Verfassung von 1962. Die eigentliche Konsequenz dieses Denkens etwas naiv ausgesprochen bei Ayub Khan (Anm. 124) 109 „any variety of democracy when worked in the spirit of the Quran can be called an Islamic Democracy.“

¹⁵⁷ Smith, W. C., Islam in Modern History, 1957, 238 f. Dort ist auch von der „ineffability“ dieses Ideals die Rede.

¹⁵⁸ Vgl. Liaqat Ali bei Binder (Anm. 131) 184: Islamische Gesellschaft ist eine Gesellschaft ohne innere Konflikte.

¹⁵⁹ Synonym mit Islamic State bei Report of the Constitution Commission, Pakistan, 1961, p. 115.

¹⁶⁰ Über die Rolle der (religiösen) Pakistan-Idee als Symbol und Ersatz für die Frustra-

Gesellschaftskritik soll hier auch nicht voreilig geurteilt werden. Doch bedeutet die Einführung derartiger – für alle praktischen Zwischenschritte mehrdeutiger – Glanzformeln in das Vokabular der praktischen Politik, als Kernworte, ja als *raison d'être* eines Staates, die Schaffung eines gefährlichen demagogischen Potentials. Es besteht eine Dauerversuchung zum taktischen Gebrauch für mancherlei Zwecke, dann aber, wenn der eine, charismatisch autorisierte Interpret vom Typus Gandhi fehlt, wenn sich Gruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen der Leerformeln bemächtigen, die Gefahr einer explosiven Mischung von Macht- und Interpretationskonflikten¹⁶¹.

In Pakistan konnte islamische Politik gemacht werden einmal zur Mobilisierung moralischer Energien für gute Zwecke, etwa als islamische Toleranz für die Durchsetzung religiöser Toleranz und staatsmännische Minderheitenpolitik¹⁶², als islamischer Sozialismus für die Propagierung einer Bodenreform, namentlich auch gegen konservative, religiös argumentierende Opposition¹⁶³, weiter, weniger harmlos: als Ausweichthema zur Beschäftigung der öffentlichen Meinung und Ablenkung vonbrisanten politischen Fragen¹⁶⁴, endlich zur Emotionalisierung und Popularisierung von Konflikten, so in der berüchtigten Anti-Ahmadiya-Kampagne¹⁶⁵, in der Stilisierung des Kashmirkonflikts zum Jihad¹⁶⁶, im blutigen Finale der Armee-Aktion in Bengal, die vom islamischen Staat, wenn sonst nichts, wenigstens die gereinigte Bevölkerungsbasis schaffen sollte¹⁶⁷.

Daß die Religion, als Mittel nationaler Selbst-Identifikation durch Verfeindung des Religions-„Gegners“ eingesetzt, wie es von der Muslim Liga in der Pakistan-Ber-

tionen aus der verpufften Khilafat-Agitation vgl. Smith (op. cit., Anm. 23, p. 327); Khalid B. Sayeed, 2. ed. (Anm. 26), p. 179.

¹⁶¹ Zu den Ansprüchen der Ulama Ayub (Anm. 124) 203: „Since no one had defined the fundamental elements of an Islamic Constitution, no Constitution could be called Islamic unless it received the blessings of all the ulama.“ Umgekehrt ist unschwer zu erraten, wer im Sinne von Ayubs eigner Definition islamischer Demokratie (vgl. Anm. 156) interpretieren sollte, ob die Verfassung „im Geiste des Quran praktiziert“ werde; vgl. in der Proklamation des Präsidenten v. 7. 10. 58, welche den Putsch der Armee mit dem Verfall der Parlamentarischen Demokratie rechtfertigt, den Hinweis auf „the prostitution of Islam for political ends“, in Constitutional Documents (Pakistan), Manager of Publications, Karachi 1964, t. IV-B, p. 1857. Präsident Yahya Khan behielt sich in der Legal Framework Order (vgl. unten) die Prüfung der neu zu schaffenden Verfassung auf Übereinstimmung mit der „Islamic Ideology“ vor (s. 20, 2a).

¹⁶² Liaqat Ali bei Einbringung der Objectives Resolution, März 1949 (bei Choudhury, Documents, op. cit., Anm. 130, 27); vgl. die Ansicht von Smith, W. C., Islam in Modern History, 1957, 252 f., wonach Pakistan als liberal interpretierter islamischer Staat am ehesten Säkularstaat werden könne, ihm folgend die Report of the Constitution Commission (Anm. 151), p. 73, 116. Ähnlich Rosenthal (Anm. 129) 280.

¹⁶³ Vgl. die Streitigkeiten um die Landreform im Punjab, bei Binder (Anm. 131) 188.

¹⁶⁴ Dies war nach Binder, loc. cit., 118, großenteils die Funktion der Debatte um die islamische Verfassung zwischen 1949 und 1954: man lenkte damit von der ungelösten bundesstaatlichen Frage ab: so deutlich bei der Verschiebung der Verfassungsfrage auf die lebhafte, vor allem bengalische Kritik am Interim Report 1950 (ibid. 201 ff.).

¹⁶⁵ Die Anti-Ahmadiyabewegung wurde in einer bestimmten verfassungspolitischen Streitlage von Punjab-Politikern benutzt, um die Regierung des bengalischen Premiers Nazim-ud-Din zu Fall zu bringen; Munir-Report (Anm. 133) 281 ff.; Feldman (Anm. 130) 37 ff.; Binder, op. cit., 259 ff.; Dittmer MS 19.

¹⁶⁶ Binder, op. cit. 136 f.

¹⁶⁷ Vgl. v. Stietencron.

wegung geschah, sich eines Tages gegen den Zusammenhalt des eigenen Staates wenden könne, war die Warnung des Munir-Reports gewesen¹⁶⁸. Welche Emotionen ausgelöst werden konnten, wenn Sezession, das Anathema der Staatsvergötzung, zugleich als Apostasie vom heiligen Staat erschien, ließ sich vielleicht schon ahnen. Dennoch kann die Entscheidung des Militärs, die Repression in Bengalien als eine Art religiös-politischer Säuberung zu betreiben¹⁶⁹, kaum anders als ein Akt zynischer Verzweiflung aufgefaßt werden. Denn der islamische Staat als bewegende politische Idee, etwas verblaßt schon in und durch die Zeit der Militärherrschaft¹⁷⁰, hatte den Todesstoß kurz zuvor in den ersten gemein-pakistanischen Wahlen erhalten. Es war eines der klaren Ergebnisse dieser Wahl, daß nicht nur die orthodox-islamischen Parteien, sondern auch die Muslim-League in allen Nachfolgespielarten, d. h. die Partei, die den islamischen Staat modernistischer Prägung propagiert und gegründet hatte, nicht mehr zählten. Es hatte sich gezeigt, daß die Masse der Wähler von den bedrängenden Gegenwartsproblemen durch die Fata Morgana des islamischen Staates nicht mehr abzulenken war. In beiden Landeshälften waren politisch, vor allem aber ökonomisch und sozial profilierte Parteien in den Vordergrund getreten, hatten sich gleichzeitig die regionalen Interessen als die eigentlichen politischen Fragen, die regionale Loyalität — über ideologische und soziale Gegensätze (oder: gesamtpakistanische Schichtungen) hinweg — als derzeit beherrschende politische Kategorie erwiesen. Die Situation war eingetreten, auf die, gegen die Kommunalisten, vor der Teilung Indiens die Architekten gesamtindischer Föderationspläne vergeblich, weil zu früh, gebaut hatten. Für das communalistische Pakistan hieß dies, daß nunmehr sein Zusammenhalt in Frage gestellt war. Die Frage hieß, ob es gelungen war, das Gemeinwesen rein von der staatlichen Organisation her, ungeachtet der nationalen Inhomogenität, zerreißfest zu gründen.

Grundprobleme der Verfassungsgebung

Der Ansatz vom Staat, also der künstlichen Organisation her, an Stelle einer in Wahrheit auch erst künstlich zu produzierenden Nationalkultur, entsprach an sich dem ursprünglichen Konzept der Ligapolitiker, vor allem Jinnahs. Daß die ideologische Komponente als Reaktion auf die Massenpolitik des Gandhi-Nehru-Kongresses hereinkam, ist dargestellt worden. Angesichts ihrer Brüchigkeit lag die Rückkehr

¹⁶⁸ S. auch Khalid B. Sayeed, Islam and National Integration in Pakistan, in *South Asian Politics and Religion* (Anm. 131) 412.

¹⁶⁹ Vgl. die der Schrecken des 20. Jahrhunderts wahrhaft würdige Parole des „Sorting Out“, von der Mascarenhas, A., *The Rape of Bangla Desh*, 1971, 5, 111, berichtet.

¹⁷⁰ Das Militärregime hatte den Einfluß der Ulama zugunsten einer pragmatischen und technokratischen Orientierung etwas zurückgedrängt; Belege sind die Muslim Family Laws Ordinance (Anm. 148), die Beibehaltung des Joint Electorate gegen die Vorschläge der Constitution Commission (vgl. dort p. 71 ff., Art. 157 Verfassung 1962) oder das Verbot der Jamaat-i-Islami im Frühjahr 1964. Man rechnete lange mit einem gewissen demokratisch-islamischen Druck der illiteraten Volksmassen; wie groß die Macht der vielbeschrien „Mullahs“ wirklich war, ließ sich naturgemäß vor den Wahlen 1970 nicht recht sagen. Möglicherweise beruhen auf dieser Ungewißheit ernsthafte Fehlkalkulationen in Yahya Kan's Verfassungsplänen.

zum konstitutionellen Etatismus nahe¹⁷¹, und zumindest bei einem Teil der führenden Schicht dürfte die dilatorische Behandlung des islamischen Staatsgedankens bewußt dem Zwecke gedient haben, Zeit und Freiraum für vernünftige staatliche Organisation zu gewinnen. Nur standen in Pakistan, im Unterschied zum ungeteilten Indien, einem solchen Vorhaben ungewöhnliche Schwierigkeiten entgegen.

Schwierigkeiten „natürlicher“ Art lagen, neben Distanz, Größenunterschied und ökologischem Kontrast zwischen den Landeshälften, vor allem in der Bevölkerungsverteilung: der Konzentration der Bevölkerungsmehrheit in dem viel kleineren Ostbengalen, zugleich ihrer ethnischen Geschlossenheit wie religiösen Spaltung durch den Anteil der Hinduminorität. Demgegenüber war der Westen islamisch geschlossen, aber, bei großer geographischer Ausbreitung, ethnisch vielfältig zusammengesetzt¹⁷². Schon hieraus ergibt sich ein starker Gegensatz der Herrschaftsinteressen in der Frage religiöser oder regionaler Loyalität.

Umgekehrt ergeben sich Schwierigkeiten zivilisatorischer, historisch kontingenter Art aus der großen Überlegenheit des Westens im wirtschaftlichen Entwicklungsstand, verstärkt noch durch die Etablierung Karachs als Hauptstadt und Finanzzentrum¹⁷³, weiter aber durch den Umstand, daß der Machtkern des Staatsapparates, höhere Beamtenschaft und Armee, sich ganz überwiegend aus Westpakistan rekrutierte. Dies war zunächst einfach die aus der Teilung des kolonialen Staatsapparates resultierende Lage: von den rund 100 Muslim-Indern des Indian Civil Service, die 1947 für Pakistan optierten, stammten ein oder zwei aus Ostbengalen¹⁷⁴; unter dem Muslim-Drittelp der Armee, das an Pakistan fiel, befanden sich nur „eine Handvoll“¹⁷⁵ Bengalis.

¹⁷¹ Vgl. die Karachi-Rede Jinnahs 1947, oben Anm. 70 und die Anm. 131 wiedergegebene Interpretation des islamischen Staates als Sozialstaates, in der ihm Liaqat Ali folgte.

¹⁷² Nach dem der Teilung zugrunde liegenden Zensus von 1941 hätte die Bevölkerung Pakistans 70 Mio., davon 28 im Westen und 41 im Osten betragen (Davies, K., India and Pakistan: The Demography of Partition, Pacific Affairs 1949, 254 ff.); die Schätzungen für 1947 sind 76 Mio. (34 und 42); nach dem Zensus 1961, der Grundlage der Legal Framework Order war, sind die Zahlen 93,8 Mio. (40,9 und 50,8), für 1970 wird geschätzt 133 (59 und 74). Der Hindu-Anteil ist etwa konstant mit etwa 10,1% des Gesamtstaates, die aber fast nur in Bengalen leben, d. h. dort 18,5% ausmachen.

Ein (grober) Schluß auf die ethnischen Verhältnisse läßt sich aus der Sprachverteilung, ziehen, die im Pakistan Yearbook 1970, 36 mit 55% Bengali, 3,6% Urdu (fast nur im Westen), 29% Punjabi, 5,5% Sindhi, 3,7% Pashtu u. a. ausgewiesen ist.

¹⁷³ Vgl. den Aufsatz von Ahrens.

¹⁷⁴ Genaue Zahlen sind merkwürdig schwer zu bekommen, die Angaben variieren, auch nach den mitgezählten Kadern. Die meist genannte Zahl von 82 Optanten, darunter 1 Ostbengale (CAD 26. 1. 1956) ist wahrscheinlich falsch. Der Report of the Pay and Services Commission 1959–1962, Karachi 1969, p. 65, gibt eine Zahl von 158 Optanten, einschließlich der etwa 50 Engländer. Aus der genaueren Aufstellung von Braibanti, R., Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan, in Lapalombra, (ed.), Bureaucracy and Political Development, Princeton 1963, 360 ff., geht eine Zahl von 83 Muslim-Optanten aus dem alten Vorkriegs-ICS hervor, dazu müssen aber einige Beamte aus wichtigen anderen Kadern, vor allem Indian Police Service (aus dem der spätere Präsident Mirza stammte) sowie des Audits and Accounts Service (aus ihnen der spätere General-Gouverneur Ghulam Muhammad und der Premier Chaudhury Muhammad Ali) gerechnet werden. In beiden Zusammensetzungen ist die Zahl der Bengalis nicht eigens ausgewiesen. Myrdals salomonische Formulierung (Asian Drama s. Anm. 1, p. 317), „virtually no East Bengali Muslims“ charakterisiert aber die Lage richtig.

¹⁷⁵ Chaudhury Muhammad Ali (Anm. 8) 377. Ayub Khan (Anm. 124) 22 und 30.

Beim Civil Service ging dies auf die allgemeine Rückständigkeit von Muslim-Bengalen zurück; die bengalischen Mitglieder des ICS stammten fast ausschließlich aus den gehobenen Hinduschichten. Bei der Armee lag eine bewußte englische Politik zugrunde, die mit der Entwaffnung der Bengal Army nach dem Aufstand 1857 begann, seit etwa 1890 aber mit der Aufstellung ethnisch homogener Regimenter eine Bevorzugung der „Martial Races“ Nordwestindiens verband, deren „fine fighting material“ noch von der Simon-Commission 1930 gerühmt wird¹⁷⁷; zu jener Zeit stellte neben den Gurkhas allein der Punjab mit 62% das größte Kontingent der regulären Armee, Bengalen keinen einzigen Soldaten¹⁷⁸.

Während der Lebensdauer Gesamtpakistans ist es nicht gelungen, das historisch bedingte Übergewicht des Westens entscheidend zu verringern. Das wirtschaftliche Ungleichgewicht ist sogar gewachsen¹⁷⁹; die einseitige Beherrschung des staatlichen Apparates durch Westpakistaner konnte man trotz verschiedener Versuche, wie Quotenreservierung für die Beamtenrekrutierung¹⁸⁰ oder Aufstellung bengalischer Infanterieeinheiten¹⁸¹, im Grundcharakter nicht verändern¹⁸².

Bis zuletzt bedeutete der Ausnahmezustand jeder Art nicht nur wie allorten die Herrschaft der Exekutive, sondern die Herrschaft Westpakistans über Ostpakistan. Bei der Armee hat sich der regional-nordwestliche Charakter noch verstärkt, nachdem die Muslim-Einheiten nicht mehr Bestandteil einer gemeinindischen Armee waren und als längst gefeierte „Martial Races“ ein anti-indisches Superioritätsgefühl entwickelten, das mangels jeder geographischen wie ethnischen Vermittlung¹⁸³ nur zu leicht auf die „typisch indischen“ Bengalen sich beziehen ließ. Die Zusammenarbeit im CENTO-Pakt förderte Tendenzen der Verbindung zum Mittleren Orient. Die Armee kam so in eine paradoxe Lage: Vorwiegend westpakistanisch für Westpakistan aber überdimensioniert und in ihrer Größe nur ausgebaut aus Furcht vor indischen Angriffen auf den Zusammenhalt der Landesteile, war sie auf die Zugehörigkeit Ostpakistans in besonderem Maße festgelegt wie auch wirtschaftlich angewiesen¹⁸⁴, während sie gleichzeitig einen regionalistischen Elite-Charakter annahm und sich zunehmend aus der gemeinindischen Tradition entfernte, die allein die Verklammerung aller Muslimregionen Indiens in einen Staat rechtfertigte.

¹⁷⁶ Vgl. hierzu Ambedkar, B. R. (Anm. 78), 55 ff.; Cohen, St. P., *The Indian Army. Its Contribution to the Development of a Nation*, University of California Press 1971, 32 ff.

¹⁷⁷ Report of the Indian Statutory Commission I (1930) 96.

¹⁷⁸ Ibid. Auf die Animosität der bengalischen Nationalisten hatte man im 1. Weltkrieg, aber mit schlechtem Erfolg, die Aufstellung eines bengalischen Regiments versucht, vgl. Cohen, 73, 99 ff.

¹⁷⁹ Vgl. hierzu die Aufsätze von Ahrens und v. Urff in diesem Heft.

¹⁸⁰ Nach dem ursprünglichen Wettbewerbssystem wurden nur noch 20% der Stellen besetzt, 80% nach Gesichtspunkten regionaler Parität. Report of the Pay and Services Commission (Anm. 174) 67. Vgl. Principle of Policy Nr. 16 der Verfassung 1962, das Parität der Provinzen in der Zentralverwaltung fordert.

¹⁸¹ Aufstellung der East Pakistan Rifles (Polizeitruppe von 12 000 Mann) und des East Bengal Regiment (6000 Mann).

¹⁸² Der bengalische Anteil war höher in der Luftwaffe und Marine; nach „Le Monde“, 13. 1. 1972, p. 2, befanden sich bei Kriegsende 30 000 (?) Angehörige der Armee in Westpakistan und wurden dort zurückgehalten.

¹⁸³ Vgl. die Parallele im Zerbrechen der indischen Muslim-„nation“ durch die Teilung Indiens, oben.

¹⁸⁴ Das Armee-Budget betrug z. B. 1967/68 63% (2,2 Mrd. Rs), 1968/69 62% der laufenden Ausgaben der Zentralregierung.

Wegen der räumlichen und kulturellen Distanz der Landesteile konnte man in absehbarer Zeit nicht hoffen, die Gleichheitsprobleme, die durch die beschriebene Unbalanciertheit des Staatsgebildes aufgeworfen waren, auf dem für moderne Industriestaaten typischen Weg aufzulösen: durch Integration und Mobilität. Zum Beispiel scheiterte schon die sprachliche Integration durch Urdu als einzige Amtssprache daran, daß die Bengalen sich u. a. bei den Eingangsprüfungen für den öffentlichen Dienst benachteiligt fühlten. Ein Siedlungsexperiment mit bengalischen Bauern im Punjab mißlang¹⁸⁵. Es waren also nicht nur für den einzelnen Bürger, sondern gewissermaßen für die Landesteile Chancengleichheit durch ein konstitutionelles Gleichgewicht herzustellen; dabei standen sich gegenüber

im Westen

- a) die Furcht vor Majorisierung durch den Osten, der seine numerische Überlegenheit noch durch Ausspielen regionaler Gruppen des Westens gegeneinander verstärken konnte,
- b) die Tendenz, der westpakistanischen Industrie einen gesicherten Absatzmarkt in der Ostprovinz zu erhalten und deren natürliche Handelsverbindungen zu Kalkutta zu blockieren,
- c) als Mittel, der Bengalimehrheit zu begegnen, der Rückgriff auf Ausnahmerecht, der jeweils zur unbeschränkten Herrschaft des westpakistanischen Civil Service und der Armee führte,
- d) als Mittel zu b) und c), neben anderen Gründen wie dem Kashmir-Konflikt, Interesse an der Spannung mit Indien und Betonung des islamischen Charakters von Pakistan,

im Osten

- a) von der Erkenntnis ausgehend, daß der Gesamtstaat vorderhand vom Westen aus regiert werden mußte, der Versuch, die Majorität zu politischem Einfluß in der Zentrale zu nutzen und auf diesem Wege wirtschaftliche Unterlegenheit und Unterrepräsentation im Exekutivapparat wettzumachen, also ein „vested interest“ an Demokratie,
- b) beim Scheitern dieses Versuches jeweils der Rückzug auf Autonomismus und Anknüpfen wirtschaftlicher Beziehungen zu Indien.
- c) Verständigung mit Indien und mit der im Lande lebenden Hinduminorität, deshalb Herunterspielen des islamischen Elements.

Die Schwierigkeit war, daß uneingeschränkte Demokratie ebenso wie das Ausnahmerecht der Exekutive für den einen oder anderen Landesteil Fremdherrschaft bedeutete¹⁸⁶. Es war also eine föderalistische Temperierung der Demokratie zu finden; erneut tauchten die Fragen auf, wie weit das Majoritätsprinzip gegenüber Gesichtspunkten der ethnischen Gruppierung, der Religion, der Geographie durch-

¹⁸⁵ Feldman, H., Revolution in Pakistan, 1967, 158.

¹⁸⁶ Newman, K. J., Entstehung und verfassungsrechtliche Entwicklung von Pakistan (1947–1963), Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 13 (1964), 139 ff., versucht die Verfassungspolitik unter dem Gesichtspunkt der von den Engländern inaugurierten Dyarchie zwischen Staatsapparat und Parlamentspolitik zu begreifen; das volle Problem zeigt sich jedoch erst in der regionalen Perspektive.

geführt werden kann, und ob das Vertrauen für die Einhaltung von Kompromissen innerhalb des Staates besteht¹⁸⁷.

Paritätsprinzip

Der erste Verfassungsbeschuß der Constituent Assembly, die „Objectives Resolution“ vom März 1949, enthielt außer dem erwähnten Kompromiß in der islamischen Frage eine allgemeine Festlegung, daß Pakistan ein Bundesstaat mit einheitlicher Souveränität und unverletzlichem Gebiet, aber grundsätzlicher (d. h. beschränkbarer) Autonomie der Untereinheiten sein solle. Damit setzte man den von Government of India Act und Indian Independence Act¹⁸⁸ vorgezeichneten Weg fort und verwarf jedenfalls eine unitarische Lösung.

Eine solche wäre an sich nicht undenkbar gewesen, wenn man die reale Verwaltungskraft (bzw. Unfähigkeit) verschiedener Provinzen zu dieser Zeit, die beherrschende Rolle der zentral gelenkten „Staatspartei“, vor allem aber den ideologischen Muslimnationalismus in Betracht zieht, für den die Provinzen nur Sammelstätten der einen indischen Muslimnation waren; soziales Substrat dieser Vorstellungen waren die Flüchtlinge aus den Minderheitsprovinzen, im Osten die Biharis, im Westen u. a. ein erheblicher Teil der Ligaführung und der Geschäftswelt von Karachi¹⁸⁹. Sie hatten auf den Gesamtstaat gesetzt und von Regionalismen nichts Gutes zu erwarten¹⁹⁰. Dennoch wurde weniger von ihnen als aus dem Punjab die Forderung nach einem Einheitsstaat erhoben¹⁹¹ – vermutlich weil man dort die eigene Wirtschaftskraft¹⁹² und Präponderanz in der Verwaltung für stark genug hielt, trotz einer parlamentarischen Majorität Bengalens den Einheitsstaat, und jedenfalls den Westbereich¹⁹³, zu dominieren¹⁹⁴. Der Vorschlag drang nicht durch – praktisch mit der Folge, daß

¹⁸⁷ Zum folgenden sind allgemein zu vergleichen die Darstellungen bei Binder (Anm. 131); Choudhury, G. W., Constitutional Development in Pakistan, 2. ed. 1969; Feldman (Anm. 130); Gallard (Anm. 30b); Khalid bin Sayeed, 1. ed. (Anm. 128); Newman (Anm. 186). Die Texte der Verfassungsentwürfe sind in der Sammlung von Choudhury (Anm. 130), die jeweils geltenden Verfassungsgesetze und ihre Änderungen in der Anm. 159 angegebenen amtlichen Sammlung abgedruckt.

¹⁸⁸ Der Indian Independence Act 1947 (10 und 11 geo. 6, ch. 30) setzte in s. 8 (2) den föderalistischen Government of India Act, 1935, mit den nötigen Adaptionen in Indien wie Pakistan als vorläufige Verfassung in Kraft.

¹⁸⁹ Vgl. Ahrens.

¹⁹⁰ Überlegungen zur Verschlechterung der Lage der Flüchtlinge z. B. auch durch die Auflösung der One-Unit Westpakistan bei Feldman, From Crisis to Crisis. Pakistan 1962 bis 1969, Oxford University Press 1972, 211 f.

¹⁹¹ Vom Chief Minister des Punjab, Daultana, vgl. Banerjee, D. N., East Pakistan, Delhi 1969, 57, und dem einflußreichen Journalisten Z. A. Suleri, vgl. dessen Buch, Politics and Ayub, Lahore, o. D., 89.

¹⁹² Nach dem Budget Memo 1955/56 (zit. bei Gallard, op. cit., Anm. 30b, 156) lag der geschätzte Steuerertrag des Punjab 1954/55 mit 246,2 Mio. Rs über 50% des westpakistanischen (476,5) und übertraf den ostpakistanischen (234,5).

¹⁹³ Möglicherweise war der Vorschlag nur eine weniger anstößige Variante des „One-Unit“ Plans für Westpakistan und wurde deshalb im Augenblick der Verwirklichung jenes Plans von der Bengali-Gruppe um Nazim-ud-Din aufgegriffen, vgl. Suleri, loc. cit., 89.

¹⁹⁴ Diese Einschätzung wird von der anderen Seite bestätigt durch Mujib-ur-Rahmans Begründung des Autonomismus mit der Unmöglichkeit, sich angesichts der bengalischen Unterrepräsentation in einer zentralen Wirtschaftsverwaltung, durchzusetzen (Rundfunk-

der Einheitsstaat im Wege des Ausnahmerechts, ohne politische Balancierung, erzwungen wurde.

Nach der grundsätzlichen Festlegung auf Föderalismus beschäftigte sich ein Basic Principles Committee der Verfassungsversammlung mit den näheren Modalitäten. Es legte Herbst 1950 durch Premierminister Liaqat Ali einen Interim-Report vor, der die Spannung zwischen demokratischer Mehrheit und bundesstaatlicher Vielheit auf die konventionelle Weise, durch ein 2-Kammersystem, lösen wollte. Neben ein direkt gewähltes Volkshaus sollte eine Länderkammer (House of Units) treten, in dem alle Untereinheiten in gleicher Stärke durch indirekt, von den Provinzlegislaturen gewählte Abgeordnete repräsentiert waren¹⁹⁵.

Dieses unschuldige Arrangement wurde dadurch verdächtig, daß beide Kammern gleichberechtigt sein¹⁹⁶ und in allen kritischen Fragen gemeinsame Sitzungen abhalten sollten¹⁹⁷, daß aber über die Zahlenverhältnisse nichts bestimmt war. Bengalens konnte Majorisierungsabsichten wittern, zumal nicht einmal für das direkt gewählte Volkshaus eine Vertretung proportional der Bevölkerungsmehrheit klar gestellt war. Eine solche Interpretation trat der damaligen Ligaführung kaum zu nahe¹⁹⁸; Februar 1948 war in einer neuen Satzung für den Council der Muslim Liga eine Gewichtung der Provinzen festgelegt worden, die Bengalens in die Minderheit drängte¹⁹⁹. Außerdem aber war in dem Interim-Report Urdu als einzige National sprache bezeichnet²⁰⁰. Die Reaktion der bengalischen Öffentlichkeit war entsprechend heftig, zu ihr traten kritische Stimmen aus dem Westen wegen des Fehlens islamischer Verfassungselemente. Der Report wurde daraufhin vertagt, nach einem Antrag Liaqat Alis zur öffentlichen Diskussion der islamischen Frage, ohne Erwähnung des bengalischen Widerstandes²⁰¹.

Der nächste Verfassungsvorschlag, der Report des Basic Principles Committee, wurde 1952 in einer veränderten Lage vorgelegt. Nach der Ermordung Liaqat Alis (1951) als des letzten dominierenden Ligapolitikers der Emigrantengruppe, traten regional profilierte Politiker auf beiden Seiten stärker hervor, zugleich auch die Mehrheit der bengalischen Muslim Liga in der Constituent Assembly, geführt von der Gruppe um Premierminister Nazim-ud-Din²⁰².

ansprache, 28. 10. 70, in Bangla Desh, Documents, ed. Ministry of External Affairs, N. Delhi, o. D., p. 107).

¹⁹⁵ Art. 30 und 31.

¹⁹⁶ Art. 39.

¹⁹⁷ Art. 36 und 39, nämlich bei Wahl des Staatsoberhauptes, Mißtrauensvotum gegen die Regierung, Budget und allen Fragen, in denen ein Konflikt zwischen den Kammern auftrat.

¹⁹⁸ Vgl. den Verhandlungsbericht bei Binder (Anm. 131) 202.

¹⁹⁹ Binder, loc. cit., 125 ff.

Die Verteilung war: Punjab 150 Sitze, NWFP 40, Sindh 50, Baluchistan 20, East Bengal 180, 10 vom Präsidenten nominierte. Unter den Umständen konnte man aus dieser Gewichtung zugunsten der bevölkerungsschwachen Provinzen auf die Verfassungabsichten Jinnahs schließen.

²⁰⁰ Art 120.

²⁰¹ Vgl. oben p. 162 f. und Anm. 164.

²⁰² Die Constituent Assembly hatte anfänglich 69 Mitglieder; 44 Mandate entfielen auf Bengalens, hiervon waren allerdings 6 mit nichtbengalischen Politikern wie Liaqat Ali Khan oder Ghulam Muhammad besetzt. Das Übergewicht verringerte sich weiter in den Ausschüssen durch Zutritt von Ministern der Zentralregierung, Gallard, op. cit., Anm. 30b, 177 f.). Binder (Anm. 131), p. 120, bemerkt mit Recht, daß die bengalische Majorität nicht funktionsgerecht, sondern Relikt aus der andersartigen Konzeption des Cabinet Mission Planes war:

Grundgedanke des Basic Principle Report war die Parität, d. h. numerische Gleichheit der beiden Landeshälften in der Vertretung im Parlament. War das Paritätsprinzip der Sache nach eine Selbstbescheidung Bengalens, das damals eine Mehrheit in der Versammlung und eine für die Zukunft sogar wachsende Bevölkerungsmehrheit hatte, so erschien es historisch gegenüber den Majorisierungsplänen des Westens als ein Sich-Durchsetzen Bengalens; so wirkte jedenfalls die kurz zuvor auf der Dacca-Sitzung der Muslim Liga erkämpfte Revision der Ligasatzung im Sinne der Parität²⁰³.

Dennoch war mit dem Paritätsprinzip im Verhältnis der Landeshälften eine Formel von selbstverständlicher Logik gefunden, der schwer auszuweichen war und die in der Folge nur umformuliert und ausgebaut wurde. Kritik richtete sich gegen die Koppelung dieses Prinzips mit der Aufsplittung des Westens in die neun bestehenden Untereinheiten, an der der Report nichts ändern wollte, und gegen die dem Punjab zugunsten der schwächeren Provinzen zugemutete Unterrepräsentation von 45 statt 54%²⁰⁴. Gegenüber dem zersplitterten Westen schien die Geschlossenheit des bengalischen Blocks nur ungenügend gemildert durch die Einrichtung getrennter Wählerschaften nicht nur für Hindus, sondern, von diesen nochmals abgesondert, für Scheduled Castes²⁰⁵. Die getrennten Wählerschaften entsprachen auch der besonderen Prägung dieses Entwurfs durch islamische Bestimmungen, über die hier nicht zu handeln ist.

Die islamischen Bestimmungen schreckten weniger als die vom Punjab befürchtete Axe Dacca–Karachi–Peshawar. Wohl aber bot das Engagement des Premiers für den islamischen Staatsgedanken eine Gelegenheit, ihn durch Verwicklung in die Ahmadiya-Affäre zu diskreditieren und damit den Verfassungsentwurf zu torpedieren²⁰⁶. Im März 1953 wurde Nazim-ud-Din vom Governor-General abrupt entlassen²⁰⁷.

ursprünglich sollten die Abgeordneten der beiden Landesteile nicht unentrinnbar zusammen, sondern getrennt in Regionalgruppen tagen, in denen das Majoritätsprinzip durch ein Sezessionsrecht jeder Provinz relativiert war.

²⁰³ Banerjee (Anm. 191), 57, unter heftiger Kritik des Punjab an diesem „Provinzialismus“, vgl. Suleri (Anm. 191) 41.

²⁰⁴ Vorgeschlagene Sitzverteilung:

	House of Units	House of the People
Total	120	400
E. Bengal	60	200
Punjab	27	90
Sind	8	30
NWFP	6	25
Tribal Areas	5	17
Bahawalpur	4	13
Baluchistan	2	5
Baluchistan States	2	5
Khairpur	2	4
Karachi	4	11

Die Sitz waren also in beiden Kammern nach dem selben Verhältnis verteilt, so daß sich bei Joint Sessions keine Änderungen der Gewichtung ergaben.

²⁰⁵ Art. 43 und 46. Die Aufspaltung der Hindustimmen war schon im Government of India (Third Amendment) Act v. 26. 4. 1952 angeordnet worden. Trotzdem verblieb im House of the People ein Block von 153 Muslim-Mandaten Bengalens.

²⁰⁶ Vgl. oben Anm. 165.

²⁰⁷ Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung dieses Vorgangs unten im nächsten Abschnitt.

Die Vorschläge des Nachfolgers Mohammad Ali von Bogra²⁰⁸, am 9. 10. 1953 eingebracht, trugen den Einwänden des Punjab und Bengalens gegen die Unterrepräsentation durch genau proportionale Mandatsverteilung im Volkshaus Rechnung, brachten aber durch einen Zahlentrick zugleich Parität zwischen den Landeshälften zustande: im House of Units war jeder der fünf Einheiten²⁰⁹ gleiche Mandatszahl in der Weise zugemessen, daß bei gemeinsamen Sitzungen, wie sie in allen wichtigen Fragen stattfinden mußten²¹⁰, die Mandatszahl zwischen Ost und West sich ausglich²¹¹. Doch sollten in diesen Fällen zu Beschlüssen die Stimmen von wenigstens 30% des anwesenden Abgeordneten jeder Landeshälfte erforderlich sein²¹². Außerdem war die Parität noch in einer neuen Weise berücksichtigt: eine nach Jinnahs Tod entstandene Konvention, den Premierminister jeweils aus der anderen Landeshälfte zu nehmen als den General-Gouverneur²¹³, sollte als Rechtsatz in die Verfassung aufgenommen werden²¹⁴. Diese Parität der Spitzenämter hatte nur Sinn unter der besonderen, dyarchischen Verfassungsentwicklung Pakistans, die unten noch darzustellen ist.

Trotz aller künstlichen Sicherungen hatten die Vorschläge Bogras das Kernproblem nicht angepackt: daß der mächtige Punjab sich mit der Paritätsformel nicht zufriedengeben wollte, solange Bengalens die übrigen Provinzen des Westens gegen ihn ausspielen konnte. Schon länger zurückdatierende Bestrebungen, den gesamten Westen zu einer einzigen, naturgemäß vom Punjab dominierten, Provinz zusammenzufassen („One Unit“ Scheme), verstärkten sich, als in den Frühjahrswahlen 1954 die bengalische Muslim Liga vernichtend geschlagen wurde und eine autonomistische Koalition an ihre Stelle trat²¹⁵. Der Plan hatte angesichts einer starken, historisch überkommenen Aufsplitterung²¹⁶ zunächst administrative Vorteile²¹⁷; nun

²⁰⁸ In Ost-Bengalen.

²⁰⁹ Die Untergliederungen des Westens waren für diesen Zweck wenigstens optisch zu vier Gruppen zusammengefaßt, Art. 41.

²¹⁰ 61 und 81 (4), im wesentlichen wie im Interim Report, vgl. oben Anm. 197.

²¹¹ Mandatsverteilung:

	House of Units	House of the People
East Bengal	10	165
Punjab	10	75
N.W.F.P., Frontier States and Tribal Areas	10	24
Sind and Khairpur	10	20
Baluchistan, Baluchistan States Union, Bahawalpur,		
Karachi	10	16
	50	300

²¹² Sog. Mohammad-Ali-Bogra-Klausel. Diese grundsätzliche Berücksichtigung des Prinzips der „concurrent majority“ wurde 1971 wieder von Bhutto gegenüber der Awami Liga angerufen.

²¹³ Nach Jinnahs Tod wurde der Bengale Nazim-ud-Din General-Gouverneur, der aus U.P. stammende, in West-Pakistan lebende Liaqat Ali Premier. Nach Liaqats Ermordung wurde Nazim-ud-Din Premier, der Punjabi Ghulam Muhammad Governor-General; dieser bestellte nach Nazim-ud-Dins Entlassung wieder einen Bengalen zum Premier.

²¹⁴ Ansprache des Premiers Mohammad Ali Bogra in der Constituent Assembly am 9. 10. 53, bei Choudhury, Documents (Anm. 130), 142, der Vorschlag ist in den Verfassungsentwurf noch nicht eingearbeitet.

²¹⁵ Gallard (Anm. 30b) 186.

²¹⁶ Vor der Amalgamierung bestand Westpakistan aus den drei Governors' Provinces Punjab, North-West Frontier und Sind, der Chief Commissioner's Province Baluchistan,

wurde er aus hochpolitischen Gründen mit Unterstützung des Generalgouverneurs²¹⁸ forciert, scheiterte aber in der Verfassungsversammlung, die trotz des politischen Erdrutsches in Bengalien weiter von den bengalischen Abgeordneten der Muslim Liga beherrscht war. Als diese Gruppe im Gegenangriff versuchte, die seinerzeit gegen Nazim-ud-Din mißbrauchten Prärogativrechte des Generalgouverneurs zu beschneiden²¹⁹ und die Amtsdauer der Versammlung, nicht aber die des Generalgouverneurs, für die Übergangszeit zwischen Verabschiedung der Verfassung und Neuwahlen zu verlängern²²⁰, löste der Generalgouverneur die Versammlung auf und erklärte den Verfassungsnotstand in ganz Pakistan²²¹. Er berief sich darauf, daß die Versammlung in sieben Jahren keine Verfassung zustande gebracht habe und, mit mehr Recht²²², daß sie sich zum „Langen Parlament“ habe machen wollen, während sie ihre Repräsentativität und Vollmacht eingebüßt habe. Der General-Gouverneur hatte bei seinem Vorgehen die Unterstützung der Armee, aber auch des Führers der Awami Liga, Suhrawardy²²³. Mit Suhrawardy scheint der grundlegende Kompromiß ausgehandelt worden zu sein, der die endgültige Form der Parität und damit Grundlage der Verfassung von 1956 wurde: dem Westen wurde die Zusammenfassung zu einer Provinz, dem Osten die Aufhebung der getrennten Wählerschaft zugestanden²²⁴. Im Sommer 1955, nach den unten zu besprechenden Entscheidungen des Federal Court, wurde von den Provinzparlamenten eine zweite, paritätisch zusammengesetzte Verfassungsversammlung gewählt²²⁵; sie verabschiedete in kurzer Frist das One-Unit-Gesetz²²⁶ und eine Verfassung, in der man sich

dem Hauptstadt-Territorium Karachi, den Fürstenstaaten Bahawalpur, Khairpur und den in der Baluchistan States Union zusammengeschlossenen Fürstenstaaten, den vier Himalaya-Fürstentümern Amb, Chitral, Dir und Swat, den einem Sonderregime unterworfenen Tribal Areas in Baluchistan, Punjab und N.W.F.P. (vgl. s. 2 Establishment of West Pakistan Act, 1955).

²¹⁷ In dieser Aufmachung hat er immer wieder Ausländer überzeugt; vgl. die abgewogene Darstellung bei Feldman (loc. cit., Anm. 190) 192, wo die ersten Anregungen auf englische Verwaltungsbeamte zurückgeführt werden.

²¹⁸ H. E. Ghulam Muhammad, aus dem Punjab stammend.

²¹⁹ Zum Zusammenhang Khalid B. Sayeed, 1. ed. (Anm. 128), 419 ff.

²²⁰ Art. 270, 271 des Basic Principle Report in der endgültig am 6. 10. 54 verabschiedeten Form; die Beschlüsse wurden im Juli gefaßt, vgl. Binder (Anm. 131) 355 f., der mit Recht darauf hinweist, daß die Beschlüsse über die Übergangszeit in Pakistan, „wo es lange dauert, bis eine Wahl stattfindet“, immense Bedeutung hatten. Tatsächlich waren die ersten Wahlen unter der Verfassung von 1956 erst für das Frühjahr 1959 anberaumt.

²²¹ Proclamation v. 24. Oktober 1954, Text in Constitutional Documents (Anm. 159) t. IV-B, p. 1837. Zur rechtlichen Seite vgl. im folgenden Abschnitt.

²²² Der erste Vorwurf war ein Affront, denn die aufgelöste Versammlung stand nach langen Jahren kurz, d. h. etwa vier Tage vor der Verabschiedung ihres Entwurfes. In Wahrheit war es die drohende Verabschiedung, die den Schlag gegen die Konstituante ausgelöst hatte: vgl. Newman (Anm. 186), p. 156, für Einzelheiten.

²²³ Der Oberkommandierende der Armee, General Ayub Khan, gehörte dem nach dem Staatsstreich gebildeten Kabinett als Verteidigungsminister, Suhrawardy als Justizminister an.

²²⁴ Banerjee (Anm. 191) 92.

²²⁵ Die Constituent Assembly Order, 1955 (G.G.O. 12 v. 28. 5. 55) legte eine Mandatsverteilung von 40:40 (21 für den Punjab; von den bengalischen Mandaten 9 für Hindus reserviert) fest, s. 4 (1). Von den größeren Parteien errang die Muslim Liga 25, die United Front 16, die Awami Liga 12 Mandate.

²²⁶ Establishment of West Pakistan Act, 1955 v. 3. Oktober 1955. Über die fragwürdigen

nunmehr mit einer einzigen, paritätisch zusammengesetzten Kammer begnügen konnte²²⁷.

Die umwegige Genesis dieser Verfassung zeigt im Überblick eine deutliche Tendenz: Konsolidierung und politische Abgrenzung der beiden Regionen gegenüber einer durch die Umstände der Entkolonialisierung forcierten Verklammerung. Ein zweiseitiges Verhältnis unter dem Grundsatz völliger Parität konnte auf die Dauer vertragsähnlichen Charakter annehmen, denn eine Verschmelzung war so bald nicht zu erwarten²²⁸. Wurde der Verfassungskompromiß eingehalten, so lagen in ihm sowohl die Keime der späteren Trennung, als auch, gerade unter der Möglichkeit friedlicher Trennung, einer freien, sinnvoll begrenzten Neudefinition des Zusammenhalts in bündischer oder bundesstaatlicher Form. Vorausgesetzt war eine Phase ruhiger Entwicklung beider Teile unter dem Paritätsprinzip, eine Ausbildung von Kompromißgeist und dem notwendigen Mindestmaß an Vertrauen in die Seriosität des anderen. Jedenfalls mögen langfristige Perspektiven dieser Art mit im Blick gewesen sein, wenn der Awami-Liga-Politiker Suhrawardy, auf bengalischen Autonomismus festgelegt²²⁹, sich bis zum eigenen Sturz 1957 für das One Unit Scheme engagierte²³⁰, und die Basis für einen westlichen Autonomismus schuf, indem er das Staatsgebiet zusammenbringen half, das schon lange im Punjab ins Auge gefaßt und ursprünglich als Pakistan bezeichnet worden war.

Doch es gab andere Kalkulationen: eine Kombination von Interessen des Exekutivapparates, der sich mit dem Staat verwechselte und das unerfreuliche Spiel der damaligen Parlamentspolitik verachtete, mit westpakistanischen Wirtschaftsinteressen, verbunden durch das gemeinsame Ziel, unter allen Umständen eine Sezession Bengalens, ebenso aber eine entschiedene Beteiligung Bengalens an der Herrschaft zu verhindern²³¹. Wie in einem Lehrstück für die Unverläßlichkeit von Verfassungspakten wurde der mühsam ausgehandelte Kompromiß, kurz ehe die ersten gemein-

Methoden der Durchsetzung vgl. Newman (Anm. 186) 168 ff., Khalid B. Sayeed, 1. ed. (Anm. 128), 426 ff.

²²⁷ Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (1956), art. 43 f.: National Assembly aus 300 (150:150) Abgeordneten.

Die Verfassung benannte zugleich die Provinz Ost-Bengalen in Ostpakistan um (Art. 1). Um den einen Teil des Paktes, den Premierposten und das Joint Electorate, sah sich Suhrawardy zunächst betrogen. Immerhin ließ die Verfassung die Wahlrechtsfrage offen (Art. 145), und Suhrawardy konnte nach seiner Berufung zum Premier die Trennung der Wählerschaft durch den Electorate Act 36/1956 v. 31. Oktober aufheben lassen.

²²⁸ Bedenken gegen die zweigliedrige Bundesstaatsverfassung aus diesem Grund bei Newman (Anm. 186) 170.

²²⁹ Die Awami Liga stimmte 1956 gegen die Verfassung, weil sie die Föderation auf Defence, Foreign Affairs und Currency beschränken wollte (21-Punkte-Programm der United Front von 1953, vgl. Anhang Nr. 4, 19. Nach seiner Ernennung zum Premier, Sept. 1956, kam Suhrawardy dann öffentlich zur Überzeugung, die Verfassung gewähre 98% der Provinzautonomie. Choudhury, G. W., op. cit., Anm. 186, 98 f.

²³⁰ Sein Zerwürfnis mit Mirza hing mit seinem entschiedenen Auftreten gegen Versuche zusammen, die Provinz Westpakistan wieder aufzulösen, Newman, loc. cit., 185, Banerjee, loc. cit. (Anm. 191), 95 und 17.

²³¹ Beachte den drohenden, ominösen Ton, in dem Premier Muhammad Ali bei Einbringung der Verfassung vor secessionistischen Ideen warnte (Choudhury, Documents, Anm. 130, p. 298 f.); Anlaß waren Äußerungen Bhashanis in der Kampagne gegen die Verfassung, von denen Suhrawardy sich distanzierte (Choudhury, op. cit., Anm. 186, 98 f.).

pakistanischen Wahlen ihn materiell in Kraft setzen sollten, durch einen Federstrich des Präsidenten und den Putsch der Armee aufgehoben²³².

Sieht man einmal von dem persönlichen Ehrgeiz Präsident Mirzas²³³ und dem – gewiß nicht grundlosen – Klagetopos über die Korruption der Parteipolitik ab, so scheint es bei dem Staatsstreich u. a. um die Erhaltung der „One Unit“ gegangen zu sein, die ernsthaft in Gefahr war²³⁴, offenbar aber auch um die Blockierung des Aufstiegs Suhrawardys, der als Führer der autonomistischen Awami Liga, mit einer durch die Wahlen gestärkten politischen Basis, nicht mehr leicht auszumanövrieren und im Bündnis mit dem Punjab in der Lage gewesen wäre, die bengalischen Interessen in der pakistanischen Politik durchzusetzen²³⁵.

Jedenfalls bedeutete im Ergebnis das Regime Ayub Khans die unitarische Verwaltungsherrschaft des Westens²³⁶, parlamentarisch auch nach Erlass der Verfassung 1962 kaum kontrolliert – zumal schon 1965 der Kashmir-Krieg zur Verhängung und dauernden Beibehaltung des Notstands ausgenutzt wurde²³⁷. Insofern ist die Wahrung der Parität in der Zusammensetzung des Electoral College und des indirekt gewählten Parlaments²³⁸ wenig aussagekräftig, ebensowenig wie die Bestimmung Daccas zum Sitz dieses Parlaments als zweite Hauptstadt²³⁹. Dagegen fand eine echte Erweiterung der Paritätspolitik im Bereich der Wirtschaft statt, die immer mehr zum Brennpunkt des Gleichheitsinteresses wurde. Die Aufteilung verschiedener wichtiger Wirtschaftsverwaltungsbehörden auf die Landeshälften²⁴⁰

²³² Proklamation des Präsidenten Mirza v. 7. 10. 1958, veröffentlicht Gazette of Pakistan Extraordinary 31. 10. 58.

Die Wahlen, nach Z. A. Sulerei (op. cit., Anm. 191, p. 139) das „Öffnen der Pandora-Büchse“, waren für Frühjahr 1959 anberaumt.

²³³ Vgl. Khalid B. Sayeed, 1. ed. (Anm. 128), 436 f.; Feldman (Anm. 185) 15 ff.

²³⁴ Ayub Khan hatte „One Unit“ seit 1954 zu einem Kernpunkt seines Programmes gemacht, vgl. op. cit. (Anm. 124), 53 ff., 186 ff.; Wilcox, W. A., Pakistan (1963), 182 ff. (auch zur Situation vor dem Putsch); Suleri (Anm. 191) 145 f. Yahya Khan, bei Ankündigung der Wiederauflösung der Einheitsprovinz (Rede v. 28. 11. 1969, in Bangla Desh, Documents, Anm. 194, p. 40): „If Martial Law was not imposed in 1958, One Unit might have been dissolved long ago.“

²³⁵ Suhrawardy hatte, wie früher mit dem Gouverneur Gurmani, 1958 ein Bündnis mit dem aus dem Punjab stammenden Premier Noon geschlossen; vgl. Newman (Anm. 186) 186 f., Khalid B. Sayeed (Anm. 128) 433 f.; dort und bei Banerjee (Anm. 191) 99 ff. über die Versuche, noch vor den Wahlen die Regierung der Awami Liga in Bengalen zu stürzen.

Bezeichnenderweise wurde sofort nach dem Putsch der Sekretär der Awami Liga, Mujib-ur-Rahman verhaftet; Suhrawardy wurde mit einem der von der Regierung betriebenen Disqualifikationsverfahren (Elective Bodies Disqualification Ordinance v. 7. 8. 1959) ausgeschaltet und 1962, kurz vor Erlass der neuen Verfassung, ebenfalls verhaftet.

²³⁶ Die Armee schloß bald ein Bündnis mit dem Civil Service und bremste die 1958 begonnene Säuberung (vgl. Ziring, I., The Ayub Khan Era, Syracuse University Press 1971, 12 f.). In den Worten Suleris (op. cit., Anm. 191, p. 142) waren die Rollen danach so verteilt, daß „The Army underwrote the position of the civil service“. Der Civil Service war stark genug, die Veröffentlichung der eingreifenden Reformvorschläge der sog. Cornelius-Kommission (Report cit. Anm. 174) zu verhindern.

²³⁷ Zu den rechtlichen Wirkungen vgl. im nächsten Textabschnitt.

²³⁸ Nach Art. 155 ff. der Verfassung 1962 sollten in jeder Provinz 40 000 Electors gewählt werden, die gemeinsam als Electoral College den Präsidenten sowie in Gruppierungen von je 75 Wahlkreisen aus jeder Provinz 75 Abgeordnete in die Nationalversammlung wählten, vgl. Art. 20.

²³⁹ Art. 211 (3)–(5).

²⁴⁰ Pakistan Industrial Development Corporation: Auflösung und Aufteilung auf die beiden

brachte diesen einen Zuwachs realer Selbständigkeit, von dem allerdings das ganze Kreditschöpfungssystem ausgeklammert blieb²⁴¹. Immerhin war damit eine Entwicklung eingeleitet, die – unter der Klammer des autokratischen Regimes – auf das Sechs-Punkte-Programm zulief. Als dessen Quintessenz bezeichnete Mujib-ur-Rahman 1969 in Lahore die Zuständigkeit der Regionen für die Wirtschaftslenkung²⁴², es war auch schon klar, daß der Hauptstoß gegen das Finanzsystem des Landes gerichtet sein würde²⁴³.

Rechtsformen der Ausnahmegewalt

Die jetzt zu erörternde Liste der Formen, in denen der demokratische Prozeß blockiert werden konnte, bezeichnet den größeren Teil der realen Verfassungsgeschichte Pakistans. Doch drückte sich in der Vielfalt der Formen eine immer gleiche Konstellation aus: im Grunde ist es zu keiner Zeit gelungen, die ererbte koloniale Herrschaftsstruktur, die ein Beobachter das vizekönigliche System genannt hat²⁴⁴, unter die Kontrolle repräsentativer Gremien zu bringen. Die beiden großen, in britischer Zeit geschaffenen Einrichtungen des Civil Service und der Armee neigten dazu, die eingewöhnnte Tradition – paternalistisches Regiment, unter der zentralen Direktion eines Quasi-Monarchen, ohne wesentliche politische Kontrolle²⁴⁵, kontrolliert allenfalls auf Rechtsformalität hin durch die Gerichte als dritte Säule des Herrschaftssystems – in die neuen Verhältnisse zu übertragen und sich nach wie vor als „steel frame“ und wahrer Kern dieses Staates anzusehen, um so mehr als die politischen Divergenzen hervortraten.

Dafür, daß die Entwicklung so anders verlief als in Indien, gibt es eine ganze Reihe von Gründen: die Entscheidung Jinnahs, seine überwältigende Autorität mit dem Amt des Staatsoberhauptes, nicht, wie Nehru, mit dem des Premierministers zu verbinden – dadurch war der politische Führer hierarchische Spitze des Beamten- und Militärapparates, der Premierminister aber eine Art parlamentarischer Statthalter; die Instabilität der Parteien, allen voran der Muslim League; die zwangsläufige

Provinzen durch die Ordinance 36–38/1962, alle v. 4. Juni; Transfer of Railways Order 33/1962, entsprechend Art. 132 Verfassung 1956, Art. 233 Verfassung 1962.

Die Water and Power Development Authority wurde sogleich auf Provinzbasis gegründet (East Pakistan: Ordinance 1/1959), ebenso die Agricultural Development Corporation (E. Pakistan: Ordinance 37/1961).

²⁴¹ In Westpakistan verblieben außer der State Bank of Pakistan u. a. die Industrial Development Bank of Pakistan (Ordinance 31/1961), die Agricultural Development Bank of Pakistan (Ordinance 4/1961), die Investment Corporation of Pakistan (Ordinance 4/1966) und die House Building Finance Corporation (Act 18/1952).

²⁴² Rede auf der von Ayub Khan einberufenen Round Table Conference (Bangla Desh, Documents, Anm. 194, 33 ff., 37).

²⁴³ Punkte 3–5: eigene Zentralbank, Steuerhoheit und Devisenbewirtschaftung.

²⁴⁴ Khalid B. Sayeed, op. cit., Anm. 26 (2. ed.), Kap. 10. Vgl. zum Folgenden auch Newman, loc. cit., Anm. 186 *passim*.

²⁴⁵ Die in der Kolonialzeit begonnene Übertragung politischer Gewalt an indische Repräsentativorgane blieb auf die Provinzen beschränkt, da der bundesstaatliche Teil des Government of India Act, 1935 nicht in Kraft trat; auch in den Provinzen aber verblieb ein großer Teil diskretionärer Machtbefugnis den zentral ernannten, oft aus dem Civil Service genommenen Gouverneuren als special powers; vgl. hierzu Conrad (Anm. 53) p. 591 ff.

Identifizierung des Exekutivapparates mit dem Regionalinteresse des Westens, welche die koloniale Herrschaftsmentalität verstärkte²⁴⁶; die stärkere Profilierung der Armee durch das langfristig verliehene Amt eines Commander-in-Chief anstelle des indischen Systems, unter dem zivilen Verteidigungsminister nur Stabschef der drei Waffengattungen mit kürzerer Amtsperiode zu dulden²⁴⁷.

Die Fordauer des „vizeköniglichen Systems“ in Pakistan ist insofern bemerkenswert, als der Government of India Act 1935 in der Adaption als provisorische Verfassung Pakistans von den diskretionären Vorbehaltstrechten des Governor-General gereinigt worden war, und man annehmen konnte, daß dieser in Zukunft als konstitutionelles Staatsoberhaupt, jeweils auf Vorschlag eines parlamentarisch gestützten Kabinetts nach den Konventionen des englischen Systems fungieren werde²⁴⁸. Gegen diese Konventionen nahm sich jedoch der Governor-General heraus, auch ohne formelle Abstimmungsniederlage einen Regierungschef zu entlassen und dessen Recht zu übergehen, bei einer Abstimmungsniederlage Parlamentsauflösung und Neuwahlen zu verlangen. Rechtlich war in der Tat der Governor-General frei in der Auswahl seiner Minister²⁴⁹, die Beschränkungen durch Respektierung der Parlamentsmehrheit waren nach englischer Tradition Sache der Konvention. Politisch ließ sich diese Konvention mißachten, weil das Fehlen disziplinierter Parteien und der Opportunismus der Parlamentarier es dem neuernannten Premier regelmäßig erlaubte, durch Angebote u. a. von Ministerposten eine Mehrheit auf seine Seite zu ziehen.

Diese unbekümmerte Art, die rechtliche Machtvollkommenheit der Prärogative – in England ein Reservereht für ganz außergewöhnliche Notfälle – als reguläre Kompetenz auszunutzen, war zweifellos ein Mißbrauch, eine Spekulation auf die „Korruption“ des Parlaments. Der Governor-General verschaffte sich so eine von der Verfassung nicht beabsichtigte Selbständigkeit gegenüber dem Kabinett und brachte den Dualismus der Spitzenämter hervor, den man für die oben erwähnte „Ämterparität“ zwischen Ost und West ausnutzte.

²⁴⁶ Gegen Ende der britischen Herrschaft war der Indian Civil Service zu etwa 50% „indianisiert“; der Civil Service of Pakistan erreichte nie eine auch nur annähernd vergleichbare „Bengalisierungs“quote; der koloniale Habitus ließ sich gegenüber dem Osten leicht bewahren.

²⁴⁷ General Ayub Khan wurde als erster Pakistaner 1951 zum C.-i.-C. auf fünf Jahre ernannt und 1956 für weitere fünf Jahre bestätigt. In Indien wurde die zunächst vierjährige Amtsduer der drei Stabschefs nach dem Kasmirkrieg 1965 – der nach indischem Verständnis siegreich verlaufen war und Popularität wie Selbstvertrauen der Armee gehoben hatte – auf drei Jahre verkürzt und der Generalstabschef Chaudhury vorzeitig pensioniert (Overseas Hindustan Weekly, 10. 2. 1966).

²⁴⁸ Vgl. Indian Independence Act, 1947, s. 8 (2) Proviso (c).

²⁴⁹ Government of India Act in der Form 1947, s. 10 (1): „The Governor General's Ministers shall be chosen ... by him, ... and shall hold office during his pleasure.“ Entsprechend s. 51 für die Minister der Provinzgouverneure. Die entsprechende Bestimmung der Verfassung 1956 lautet: „Art. 37 ... (3): The President shall, in his discretion, appoint from amongst the members of the National Assembly a Prince Minister, who, in his opinion, is most likely to command the confidence of the majority of the members of the National Assembly.“ Die Rechtsfrage, ob das Staatsoberhaupt auch ohne formelle Abstimmung den Verlust der parlamentarischen Mehrheit konstatieren dürfe, ist in ähnlichen Fällen bejaht worden vom Privy Council in Adegbeno v. Akintola, 63 A.C. 614 (Nigeria), und vom High Court Calcutta in M.P. Sharma v. P.C. Ghosh, AIR 1969, Cal. 198.

Nachdem das Verfahren zunächst nur gegen Provinzalregierungen angewandt worden war²⁵⁰, benutzte der Governor-General Ghulam Muhammad es 1953 zur Entlassung des Premierministers der Zentralregierung, Nazim-ud-Din, nicht weil dieser die (bengalische) Mehrheit im Parlament verloren, sondern weil er sich mit seinen Vorschlägen zur Ost-West-Parität bei den herrschenden Gruppen des Westens mißliebig gemacht hatte²⁵¹.

Die Bengali-Faktion der Muslim Liga beruhigte sich zunächst damit, daß aus ihren Reihen Mohammad Ali Bogra zum neuen – und gefügigeren – Premier bestimmt wurde. Doch war die Entlassung Nazim-ud-Dins ein deutlich sichtbares Zeichen, daß dem Versuch einer bengalischen Beherrschung der Zentralregierung notfalls mit unkonstitutionellen Methoden entgegengetreten würde. Dies und die Passivität der Bengali-Parlamentarier hat vermutlich zu der autonomistischen Reaktion Bengalens beigetragen, die sich im Wahlsieg der United Front Fazl-ul-Huqs 1954 zeigte²⁵². Als nun aber die Regierung Fazl-ul-Huq daran ging, die Provinzautonomie im Sinne des 21-Punkte-Programms²⁵³ voranzutreiben, Handelsbeziehungen zu Indien anzuknüpfen und damit das Marktmonopol der westpakistanischen Industrie in Bengal zu gefährden, verlegte ihr der Zentralapparat den Weg mit einer anderen Waffe: Kurz nach Amtsübernahme der Regierung Fazl-ul-Huq kam es zu schweren Arbeiterunruhen in einigen Fabriken Ostpakistans, und der General-Gouverneur erklärte wegen Gefährdung der Staatssicherheit den Provinznotstand, d. h. ließ die Provinz unter Suspendierung von Regierung und Parlament kommissarisch durch den Gouverneur regieren²⁵⁴.

Diese sog. „Governor's Rule“ war ein wichtiges Element der Kolonialverfassung gewesen²⁵⁵; sie hatte dort dem Zweck gedient, die Vorbehaltsrechte der Kolonialverwaltung gegen den Druck der indischen Parlamente abzusichern und beim „Zusammenbruch der konstitutionellen Maschinerie“, d. h. wenn keine mit dem Governor kooperierende Regierung sich bilden ließ, die Alleinherrschaft der Verwaltung zu ermöglichen²⁵⁶. Dies Instrument, das so recht die indischen Politiker zum entbehrlichen Ornament der kolonialen Staatstätigkeit degradierte, war bei der Neuredaktion des Gesetzes 1947 fortgefallen, wurde aber bald vom Governor General Jinnah als s. 92-A wieder eingefügt²⁵⁷. Die neue Regelung war gegenüber der britischen

²⁵⁰ Auf Instruktion des Governor-General Jinnah entließ 1947 der Gouverneur der N.W.F.P. das Ministerium Dr. Khan Sahib, das die Mehrheit des Hauses nicht verloren hatte, weil man von Khan Sahib eine Unterstützung der Autonomiepläne seines Bruders Abdul Ghaffar Khan befürchtete und dem Führer der dortigen Muslim Liga, Qayum Khan, die Regierungschance verschaffen wollte. Ähnlich wurde 1948 gegen Kuhro in Sind vorgegangen. Vgl. Khalid B. Sayeed (1. ed.; Anm. 128) 265 ff., 193 ff.

²⁵¹ Ein vergleichbar krasser Fall ist die Entlassung Suhrawardys durch Mirza 1957, gegen die Bitte Suhrawardys, die Vertrauensfrage im Parlament stellen zu dürfen (Khalid B. Sayeed, loc. cit., p. 432).

²⁵² Vgl. Dittmer.

²⁵³ Das schon eine Beschränkung der Bundesgewalt auf External Affairs, Defence und Currency vorsah.

²⁵⁴ Proklamation v. 29. 5. 1954, in Constitutional Documents (Anm. 159), IV-B, 1834.

²⁵⁵ Government of India Act, 1935, s. 93. Vgl. zu dieser Einrichtung Conrad (Anm. 53) 598 ff.

²⁵⁶ Wichtigste Anwendung beim Rücktritt der Kongreßministerien aus Protest gegen die Kriegserklärung des Vizekönigs im Namen Indiens 1938. Man sprach damals von den „s.-93-Provinzen“.

²⁵⁷ G.G.O. 13/1948 v. 13. 7. s. 2. Die Vermeidung der ominösen Nummer 93 ist auffallend, da

verschärft insofern, als sie neben dem traditionellen Eingriffstatbestand einen zweiten, Bedrohung der Sicherheit und des Friedens von Pakistan, enthielt²⁵⁸. Damit konnte sie auch gegen eine funktionsfähige Regierung mit gefestigter Mehrheit bei Unruhen im Lande eingesetzt, mithin in Kollusion mit Provokateuren geradezu als Waffe zum Umsturz einer legalen Provinzregierung benutzt werden²⁵⁹.

Der nächste Zug war der oben beschriebene Versuch der Bengaligruppe in der Constituent Assembly, die Macht des Governor-General zu reduzieren, u. a. indem man die Konventionen der Ministerauswahl als Rechtssätze in die Verfassung schrieb²⁶⁰ und den Gerichten die Befugnis gab, Akte der Staatsorgane mittels der sog. High Prerogative Writs auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen²⁶¹.

Die Gegenaktion des Governor-General: Auflösung der Verfassungsversammlung und Erklärung des allgemeinen Notstands²⁶², beruhte ersichtlich auf der Inanspruchnahme eines extra-konstitutionellen Notrechts²⁶³, das aus der übertragenen Prärogativgewalt der englischen Krone rechtlich abgeleitet wurde, konkretisiert aber durch den Oberbefehl über die Armee; deren Repräsentation in dem neugebildeten „Cabinet of Talent“, einer Art vizeköniglichen Exekutive Councils, war ein unübersehbarer Wink. Doch war man noch nicht beim reinen Putsch angelangt. Der Speaker der Versammlung rief gegen die Absetzung und Aussperrung der Versammlung die Gerichte an, und die Gerichte, dritte Säule des auf englische Tradition gegründeten Herrschaftsgerüstes und als solche von deutlich anderer Autorität als die davon-

der Platz frei war. Rechtsgrundlage dieser Verfassungsänderung war die Adaptionsbefugnis des Governor-General aus dem Indian Independence Act, 1947, s. 9 (1) c, die von der Constituent Assembly im Indian Independence (Amendment) Act, 1948, s. 2 bis 31. 4. 49 verlängert worden war. Da dies Verlängerungsgesetz nach der Entscheidung im Tamizuddin-Fall (s. unten im Text) nichtig war, fiel auch s. 92-A fort, wie in *Usif Patel v. Crown, PLS 1955 FC 387, v. 12. 4. 55*, ausdrücklich entschieden; gleichwohl wurde die – ebenfalls nichtige – Notstandsproklamation für Bengalen erst am 5. 6. 55 aufgehoben.

²⁵⁸ S. 92-A (1): „If at any time the Governor-General is satisfied that a grave emergency exists where by the peace or security of Pakistan or any part thereof is threatened, or that a situation has arisen in which the Government of a Province cannot be carried on in accordance with the provisions of this Act, he may by proclamation direct the Governor of a Province to assume on behalf of the Governor-General all or any of the powers vested in or exercisable by any Provincial body or authority; ...“

²⁵⁹ Der Vorwurf, daß die Unruhen von interessierter Seite angezettelt waren, wurde in der Presse erhoben, vgl. Banerjee (Anm. 191) 70; für eine ähnliche Konstellation in Indien bei Kassierung der kommunistischen Regierung Keralas, s. Conrad (Anm. 53). Die „Governor's Rule“ wurde durch Government of India (Amendment) Act, 1955, v. 10. Oktober, wieder auf den ursprünglichen Rahmen beschränkt; ebenso Art. 193 Verfassung 1956.

²⁶⁰ Einzelheiten s. Government of India (5th Amendment) Act, 1954, v. 21. September.

²⁶¹ Government of India (Amendment) Act, 1954, v. 16. Juli.

²⁶² Vgl. vorigen Abschnitt.

²⁶³ Die Proklamation spricht vom Zusammenbruch der konstitutionellen Maschinerie und erklärt damit nicht nur die Verfassung für (partiell?) zerstört, sondern spielt auf eine der „Governor's Rule“ entsprechende Befugnis des Vizekönigs an (s. Government of India Act, 1935), die in der revidierten Fassung von 1947 gerade fehlte. Die Erklärung des Notstands ist keine Erklärung nach s. 102 GIA, eine solche wurde vielmehr erst am 27. 3. 1955 proklamiert.

²⁶⁴ Zum folgenden die Darstellung bei Newman (Anm. 186) 156 ff. Im einzelnen zur juristischen Seite Jennings, Sir Ivor, Constitutional Problems in Pakistan, Cambridge 1957.

gejagten Parlamentarier, waren noch einmal in der Lage, eine rechtliche Lösung der Krise anzubahnen.

Der von dem Speaker, Maulvi Tamiz-ud-Din Khan, angerufene High Court in Sind entschied in erster Instanz, daß die Auflösung der Versammlung rechtswidrig sei und erließ die beantragten Anordnungen gegen General-Gouverneur und Kabinett²⁶⁵; auf Berufung hob der Federal Court dies Urteil auf²⁶⁶ und verneinte, ohne zur Rechtmäßigkeit der Auflösung Stellung zu nehmen, die Kompetenz der Gerichte zum Erlaß derartiger Anordnungen (High Prerogative Writs), da das kompetenzbegründende verfassungsändernde Gesetz²⁶⁷ wie überhaupt die gesamte bisherige Verfassungsgesetzgebung der Konstituante, mangels Zustimmung des General-Gouverneurs nicht gültig zustande gekommen sei. Die Verfassungsversammlung, zugleich vorläufige gesetzgebende Körperschaft, hatte nämlich ihre beiden Funktionen von Anfang an dergestalt auseinandergehalten, daß nur für einfache Gesetzesbeschlüsse die in der Interimsverfassung vorgeschriebene Genehmigung des General-Gouverneurs eingeholt wurde; dagegen nahm sie bei Verfassungsgesetzen als Repräsentantin der souveränen verfassungsgebenden Gewalt Pakistans das Recht in Anspruch, ohne Mitwirkung der Krone^{267a} zu beschließen, und fertigte die Beschlüsse direkt durch ihren Präsidenten aus²⁶⁸. Dieses, auf Doktrin und Praxis der französischen Nationalversammlung von 1789 zurückgehende Verfahren, nach dem auch die indische Verfassung zustande gekommen war, erklärte das Gericht in strikter Auslegung des Indian Independence Act für rechtswidrig und betonte, daß die Konstituante keine souveräne Körperschaft^{268a}, sondern Teilorgan des gesetzlich gegebenen Verfassungsgebungsverfahrens sei.

Der politisch brisanten Entscheidung²⁶⁹ schien sich das Gericht mit einem alten Juristentrick entzogen, zugleich aber die Rechtskrise auf die Spitze getrieben und damit erst recht dem General-Gouverneur Vollmachten zugespielt zu haben. Aus dem Urteil ergab sich nicht nur die Nichtigkeit aller Verfassungsgesetze der Konstituante, sondern auch die Rechtswidrigkeit von deren Zusammensetzung, seit sie durch ein (nichtiges) Verfassungsgesetz 1950 verändert worden war, damit aber die rechtliche Unfähigkeit der Versammlung, durch Gesetzes- oder Verfassungsbeschlüsse die Nichtigkeit zu beseitigen; weiter aber die Nichtigkeit aller einfachen

²⁶⁵ Moulvi Tamizuddin Khan v. Federation of Pakistan, All-Pakistan Legal Decisions (hinf. fort: PLD) 1955 Sind 96 (v. 9. 2. 55).

²⁶⁶ Federation of Pakistan v. Moulvi Tamizuddin Khan, PLD 1955 FC 240 (v. 21. 3. 55).

²⁶⁷ S. oben Anm. 261.

^{267a} Nach der Dominion-Verfassung ist der Governor-General Repräsentant der Krone hinsichtlich der Regierung des Dominion und wird von der Krone (auf Vorschlag des Dominion-Kabinetts) ernannt. Vgl. s. 5 Indian Independence Act und die bei Khalid B. Sayeed (1. ed., Anm. 1, p. 466 f.) abgedruckte Ernennungsurkunde für den Governor-General Jinnah. Längere Ausführungen über diese Rechtsverhältnisse im Urteil, loc. cit., p. 311 ff.

²⁶⁸ Rules of Procedure of the Constituent Assembly Nr. 62 in der Form v. 22. 5. 48.

^{268a} Wie vorgetragen wurde, vgl. Federal Court, loc. cit., 301 ff., Dissent von Cornelius, J., ibid., 364: „... a supra legal body, not acting in its constitution-making capacity within the Constitution.“

²⁶⁹ Die Gefährlichkeit der Lage wird deutlich in der Kritik von Ch. J. Munir an der Vorentscheidung, loc. cit., 313: „... the basic question ... which must undoubtedly have stared the learned Judges in the face, namely, whether it is a wise exercise of discretion for the judiciary to re-install in power a deposed government by issuing enforceable writs against a de facto government.“

Bundesgesetze seit 1950 und, da sich darunter Wahlgesetze für die Provinzwahlen befanden, die Nichtigkeit der seitherigen Provinzwahlen und der folgenden Gesetzgebung der neu gewählten Parlamente; die State Bank of Pakistan operierte nach einem nichtigen Gesetz usw.²⁷⁰

Der General-Gouverneur konnte sich im Recht fühlen, eine dergestalt Nichtigkeit produzierende Versammlung beseitigt zu haben, und durfte nunmehr mit Grund vom Zusammenbruch der Verfassungsmaschinerie sprechen²⁷¹. Er machte sich daran, durch Notverordnungen die nichtigen Vorschriften rückwirkend zu validieren; dabei beanspruchte er die Befugnis, auch verfassungsgeberische Maßnahmen auf diesem Wege zu treffen²⁷², und ordnete die eine Verfassungsreform, um die es vorrangig ging, bereits an: die Vereinigung Westpakistans zu einer Provinz²⁷³. In dieser Situation entschied der Federal Court in Usif Patel v. Crown²⁷⁴, daß das Notverordnungsrecht des General-Gouverneurs zur Vertretung und Validierung einfacher, nicht aber verfassungsändernder Gesetze oder gar zur Verfassungsgebung selbst ermächtigte. So wenig die Constituent Assembly souveränes Organ sei, sei es der General-Gouverneur.

Dem kaum verhüllten Staatsstreich gegenüber war dieser Rechtsspruch eine Herausforderung²⁷⁵; doch der General-Gouverneur lenkte ein und fand sich bereit, beim Federal Court eine Gutachten über die verfassungsrechtliche Lage anzufordern²⁷⁶. Dieser konnte nun insgesamt darlegen²⁷⁷,

daß die Auflösung der Constituent Assembly nach dem Indian Independence Act gerechtfertigt sei, da die Prärogative der Parlamentsauflösung²⁷⁸ zwar durch Schaffung einer Constituent Assembly für die Zeit der Verfassungsgebung eingeschränkt sei, aber wieder auflebe, wenn die Versammlung die Verfassungsgebung ungebührlich verzögere, sich in eine permanente Gesetzgebungskörperschaft verwandle und gegen die gesetzlichen Verfahrensregeln beharrlich verstöbe,

daß der Governor-General verpflichtet sei, für die Verfassungsgebung eine neue Versammlung nach etwa dem gleichen Verfahren wie dem früheren zu konstituieren, und daß er nicht berechtigt sei, einzelne Mitglieder selbst zu ernennen²⁷⁹,

daß für das Interim bis zur Beschußfassung der neuen Versammlung der General-Gouverneur nach den Grundsätzen des common law über ein ungeschriebenes Staatsnotrecht (doctrine of necessity) die unumgänglichen Validierungsmaßregeln, nicht aber Verfassungsreformen, anordnen dürfe,

²⁷⁰ Details bei Jennings, loc. cit., Anm. 263, 38 ff.

²⁷¹ Vgl. die Präambel der Emergency Powers Ordinance 9/1955 v. 27. März.

²⁷² Ibid. Nr. 10 (Provision for future Constitution).

²⁷³ West Pakistan (Establishment) Order, 4/1955 v. 27. März.

²⁷⁴ PLD 1955 FC 387 v. 12. April 1955.

²⁷⁵ Vgl. die deutliche Drohung, die Gerichte zu kassieren, die dem Federal Court durch den englischen Anwalt der Foederation, Diplock, Q.C., übermittelt wurde, in Usif Patel, loc. cit., p. 401. Wilcox (Anm. 234) 189 teilt mit, der Generalgouverneur habe vor dem Nachgehen Beratungen mit dem Militär abgehalten.

²⁷⁶ Gemäß s. 213 GIA, 1935.

²⁷⁷ Reference by H. E. the Governor-General, PLD 1955 FC 435 v. 16. Mai 1955.

²⁷⁸ S. 5.

²⁷⁹ In der Constituent Convention Order 8/1955, v. 15. April, S. 5 (2), hatte der Generalgouverneur sich ermächtigt, insgesamt 7 Repräsentanten (von 60) für die westlichen Grenzprovinzen u. a. zu ernennen.

daß Governor-General und die neu gewählte Versammlung wiederum nach den Vorschriften des Indian Independence Act die Verfassung zu beschließen hätten. Der politische Sinn dieser drei Entscheidungen ist, daß weder General-Gouverneur noch die Verfassungsversammlung allein die Verfassung geben durften, d. h. konkret aber: weder der Exekutivapparat noch die Parlamentspolitiker, und zugespitzt: weder Punjab (Ghulam Mohammad) noch Bengalen (Nazim-ud-Din) allein. Die Prozeduren der englischen Verfassungstradition wurden angewendet, um gegen den pseudo-demokratischen Souveränitätsanspruch der Versammlung, gegen den Krypto-Absolutismus der Exekutive den Grundsatz der Parität zwischen den Landesteilen und Spitzenorganen des Staates zu etablieren und damit wieder: die Notwendigkeit eines vertraglichen Elementes in der Verfassunggebung Pakistans. Politische Frucht dieser Judikatur war die Verknüpfung der West-Integration mit der Zusammenlegung der Wählerschaften Bengalens.

Juristische Vermittlung dieser Art war beim Armeeputsch 1958 nicht mehr möglich und erwünscht. In eigentümlicher Scheu vor der rechtsfreien, entblößten Gewalt knüpfte man allerdings verbal mit der Verhängung von „Martial Law“ an ein englisches aus der königlichen Prärogative oder dem Common Law abgeleitetes Rechtsinstitut an, das in Pakistan und Indien rezipiert war²⁸⁰: wiederum ein ungeschriebenes aus „necessity“ fließendes Recht (des Staates und jedes einzelnen), bei gewaltsamer Friedensstörung notfalls auch extra-legale Gewalt zur Wiederherstellung der Ordnung einzusetzen²⁸¹. In dieser Funktion hatte es 1953 bei Niederschlagung der Ahmadiya-Verfolgung im Punjab gedient. Die Proklamation durch den Präsidenten²⁸² sollte einen Anschein formaler Rechtmäßigkeit, die Anknüpfung an die Prärogative und das etablierte höchste Staatsamt, erleichtern und vor allem die Loyalität des öffentlichen Dienstes sichern²⁸³. Die strengen sachlichen Voraussetzungen des „Martial Law“ lagen nicht vor²⁸⁴, deutlicher noch war, daß seine Funktion hier überschritten wurde: Martial Law ist eine Einrichtung der kommissarischen Diktatur²⁸⁵, dient der Wiederherstellung einer schon bestehenden und anerkannten Verfassungsordnung. Hier aber wurde mit dem Akt der Kriegsrechtsproklamation zugleich die Verfassung aufgehoben – womit der Präsident seine eigene Kompetenz und Bedeutung für den Fortgang beseitigte – und angekündigt, daß das Staatsleben auf eine neue Grundlage gestellt werden solle²⁸⁶.

Die kurz darauf ergangene Laws (Constituance in Force) Order²⁸⁷ ordnete die Fortgeltung bestehenden Rechts ausdrücklich, unter dem Vorbehalt von Änderungen

²⁸⁰ Vgl. Art. 196 Verfassung 1956.

²⁸¹ Vgl. die Darstellung von Jaenische, G., in, Das Staatsnotrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 31, 1955, p. 60 ff.

²⁸² Oben Anm. 232.

²⁸³ Die Ansicht herrscht vor, daß dies die Hauptfunktion des Präsidenten war und daß der Putsch von der Armee ausging, vgl. Feldman (Anm. 185) 18; Munir, M., Commentary on the Constitution of Pakistan, 1962, Lahore 1965, 50.

²⁸⁴ Sieht man von dem Versuch ab, einen Sezessionsversuch des Khans von Kalat aufzubauschen (vgl. Wilcock, loc. cit., Anm. 234) oder von dem Polizeiproblem, daß Qayum Khan bewaffnete Garden der Muslim Liga aufstellte, vgl. Public Order (Political Uniforms) Ordinance 15/1958 v. 19. September.

²⁸⁵ Für die Unterscheidung kommissarischer und souveräner Diktatur: C. Schmitt, Die Diktatur, 2. ed. 1928.

²⁸⁶ Vgl. die Proklamation v. 7. 10. 58, oben Anm. 232.

²⁸⁷ 1/1958 v. 10. Oktober.

durch Martial Law, an und stellte die Jurisdiktion der Gerichte wieder her – mit der Einschränkung, daß Akte oder die Legalität des Martial Law Regimes nicht gerichtlich nachprüfbar seien²⁸⁸. Vorbehaltlich ausdrücklicher Änderungen durch Kriegsrecht sollte, so weit möglich, nach der aufgehobenen Verfassung („late Constitution“) weiter regiert werden²⁸⁹.

Der Rechtsbruch war damit deutlich markiert; der Supreme Court erkannte die Legalität des neuen Regimes formell unter der Doktrin der erfolgreichen Revolution als rechtsbegründender Tatsache an²⁹⁰. Diese Art der Unterwerfung vermied es, die Scheinrechtfertigung mit dem Martial Law und Notstandsbegriff sich zu eignen zu machen. Sie betonte den Charakter der Einmaligkeit an dem Vorgang und stellte sich damit gegen latente Denkschemata von einer zweiten „Verfassung“ im Hintergrund, die in der verfassungsunabhängigen Existenz der großen Institutionen Armee, öffentlicher Dienst und obere Gerichte verankert erschien und bereitstand, regelmäßig beim „Zusammenbruch der konstitutionellen Maschinerie“ vorzutreten. Diese Vorstellungen waren zweifellos begünstigt durch die koloniale Vorgeschichte eines allmählichen und unvollständigen Einbaus von Repräsentativ-Einrichtungen in ein fest gegründetes, politisch von außen stabilisiertes System²⁹¹; kein Umsturz und kein Verfassungsplan hat an den genannten Grundeinrichtungen im Prinzip etwas geändert. Eine rechtlich formalisierte Organisationsloyalität konnte so gegenüber der allgemeinen Legalität als fundamentale Ordnung erscheinen und eine gefährliche Grauzone quasi-legalen Operierens ermöglichen, geradezu eine Verfassung des verfassungslosen Zustandes.

Deutlicher noch traten diese Züge bei der illegalen Machtübergabe Ayub Khans an Yahya Khan im Frühjahr 1969 hervor. Sie spielte sich in formaler Parallelität zum Staatsstreich 1958 ab: Proklamation des früheren Staatsoberhauptes und Ernennung des Chief Martial Law Administrator²⁹², gefolgt von dessen eigener Proklamation, dem Erlaß von Martial Law Regulations und einer, inhaltlich der Laws (Continuance in Force) Order entsprechenden Provisional Constitution Order²⁹³. Das Irreguläre des Vorgangs, der Verfassungsbruch erschien hier nicht mehr als revolutionäre Einmaligkeit, der Militärputsch hatte seine geläufigen Prozeduren. Ayub Khan forderte den Commander-in Chief zum Putsch unter Hinweis auf seine „constitutional responsibility“ auf; er bezeichnete dabei die Streitkräfte als einziges „effektives and legales Instrument“ – deutlich in einem verfassungstranszendenten Sinn²⁹⁴.

Der Regularisierung des Staatsstreiches gegenübergestellt, änderten die Gerichte ihre Haltung und versuchten nun, das Regime beim Wort nehmend, aus dem traditionellen Begriff des Martial Law Beschränkungen der Militärherrschaft ab-

²⁸⁸ S. 2 (5), S. 3 *ibid.*

²⁸⁹ S. 2 (1) *ibid.*

²⁹⁰ State v. Dosso, PLD 1958 SC 533.

²⁹¹ Es war symptomatisch, daß Präsident Mirza auf den Gedanken kommen konnte, die Verfassung aufzuheben, auf der seine eigene Amtssouveränität beruhte; offenbar sollte mit dem Wegfall der Verfassungskulisse die alte, harte, koloniale Legitimität wieder eintreten.

²⁹² Texte der Proklamation Ayub Khans und seines Briefes an Yahya Khan in „Dawn“, 26. 3. 1969. Vgl. die Darstellung in Asma Jilani, v. Punjab, PLD 1972 SC 139 v. 20. 4. 72.

²⁹³ Texte in PLD 1969, Teil 6, Central Statutes, 41 ff. Die Provisional Constitution Order ist allerdings auf die entsprechende verfassungsrechtliche Regelung beschränkt, Fortgeltung des übrigen Rechts ist in der Proclamation of Martial Law v. 25. 3. 1969, Nr. 5, angeordnet.

²⁹⁴ Die Zitate stammen aus dem Brief Ayubs an Yahya v. 24. 3. (vgl. Anm. 292).

zuleiten²⁹⁵; 1972 wurde die Entscheidung *State v. Dosso* ausdrücklich aufgegeben und die Tätigkeit des Militärregimes insgesamt einer Prüfung am Maßstab der „doctrine of necessity“ unterstellt²⁹⁶.

Für diese Änderung der Rechtsprechung gab es allerdings auch Ansatzpunkte in einer mehr den traditionellen Begriffen angepaßten Rolle des Militärs: im Unterschied zu 1958 war 1969 wirklich zunächst Ruhe und Ordnung wiederherzustellen²⁹⁷; die Rede von der Revolution war ebenso aufgegeben wie der Anspruch, ein ganz neues, „dem Genius der Nation“ (oder derer, die sich dafür hielten) entsprechendes Konzept zu verwirklichen. Statt dessen wurden die ersten gemeinpakistanischen direkten Wahlen angekündigt und durchgeführt, wurde der politischen Auseinandersetzung ein lange nicht bekannter Spielraum eröffnet, und zeichnete sich in der Legal Framework Order eine Rückkehr zu den Verfassungskategorien vor 1958 ab, die eine natürliche Legitimität hatten. Wenn auch nicht formal, so der Sache nach stellte sich das Regime als rein kommissarische Diktatur dar. Doch sollte sich zeigen, daß während und durch die lange Zeit des Ausnahmerechts sich die ungelösten Verfassungsaufgaben – den Platz des Exekutivapparates, voran der Armee in einer Verfassung zu finden und, in Wechselbeziehung hiermit, die regionale Frage – wesentlich verschärft hatten.

Verfassungsversuche des Militärs

An dem Schicksal der Neu-Konstruktion, die Ayub Khan mit der Verfassung 1962 unternommen hatte, ist bemerkenswert, daß es trotz der starken Filterung des politischen Prozesses schon 1965 nötig zu werden schien, von den Notstandsvorschriften dauernden Gebrauch zu machen²⁹⁸. Von Anfang an bestand ein starker Druck auf Verfassungsrevision, der Stück um Stück aus der ursprünglichen Konzeption herausbrach²⁹⁹. Dies ist nicht erstaunlich, wenn man berücksichtigt, daß Ayub Khan in wesentlichen Punkten von dem Bericht der Verfassungskommission abgewichen war, die sich in einer Fragebogenaktion um Kontakt zur politischen Meinung des Landes bemüht hatte³⁰⁰.

²⁹⁵ Vor allem in der damals aufsehenerregenden Entscheidung des High Court Lahore, *Mir Hassan v. State*, PLD 1969 Lah. 786 v. 30. 6. 69, wo das Martial Law in grundsätzlichen Ausführungen als kommissarische Diktatur charakterisiert und aus seiner Aufgabe, baldmöglichst das Funktionieren der ordentlichen Gerichte zu ermöglichen, eine Beschränkung der Militärgerichtsbarkeit abgeleitet wurde.

²⁹⁶ In der Entscheidung *Asma Jilani v. Government of Punjab* (Anm. 292), ergangen einen Tag vor Verabschiedung der neuen Interimsverfassung für (West-)Pakistan.

²⁹⁷ Vgl. die Darstellung der gegen Ayub Khan gerichteten Bewegung und der Unruhen, die vor allem in Bengalen zahlreiche Todesopfer forderten, bei Feldman (Anm. 128) 237 ff.

²⁹⁸ Wie erwähnt, wurde der Notstand zwar aus Anlaß des Kashmir-Konfliktes Anfang September 1965 proklamiert, blieb aber nach Waffenstillstand und Taschkent-Abkommen bis praktisch an das Ende des Ayub-Khan-Regimes in Kraft.

²⁹⁹ Vor allem mit der Wiederzulassung politischer Parteien (Political Parties Act, 3/1962 v. 15. Juli) und der Aufnahme einklagbarer Grundrechte in die Verfassung, vgl. Constitution (First Amendment) Act, 1963, 1/1964 v. 10. Januar; dazu Conrad, D., in Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht 1964, 734 ff.

³⁰⁰ Report of the Constitution Commission (cit. Anm. 86a). Über die Umarbeitung der Vorschläge entsprechend dem Verfassungsmemorandum Ayub Khans von 1954 vgl. v. Vorys, K., Political Development in Pakistan, Princeton 1965, p. 208 ff.

Nach Art. 30 der Verfassung verschaffte sich der Präsident durch eine Notstandsproklamation, die er nach alleinigem Ermessen bei Gefahr für die Sicherheit des Landes erlassen und beliebig lange beibehalten konnte, die Ermächtigung, im Verordnungswege zu regieren und die gerichtliche Geltendmachung der Grundrechte zu suspendieren. Diese Vollmachten wurden vor allem zur Niederhaltung der bengalischen Autonomiebewegung benutzt, die nach Kriegsende mit der öffentlichen Ankündigung des 6-Punkte-Programms durch Mujib-ur-Rahman gefährliche Dimensionen annahm³⁰¹; sie dienten z. B. zur Einsetzung des Sondergerichts im Agartala-Conspiracy-Case³⁰². Die allgemeine Auflehnung gegen Ayub Khan, die 1968 in Westpakistan begann, nahm in Ostpakistan alsbald einen regionalistischen Sonderaspekt an, der auch den damals zuerst deutlich erkennbaren sozialen Protest³⁰³ überfärbte³⁰⁴. Es zeigte sich, daß hier die empfindliche Stelle lag, an der das Regime unter keinen Umständen nachgeben würde: Ayub Khan, der gegenüber der anschwellenden Protestbewegung den Notstand aufgehoben hatte³⁰⁵ und bereit war, den repressiven Charakter des Systems generell zu revidieren, von seiner Lieblingsidee der Basic Democracies und indirekten Wahlen Abschied zu nehmen, ließ die Round-Table-Konferenz mit Oppositionspolitikern März 1969 an der Frage der 6 Punkte Mujibs scheitern³⁰⁶ und übergab die Herrschaft erneut der Armee. Er war mithin zur Opferung seiner Verfassung bereit oder ermächtigt, nicht aber zu Konzessionen in der regionalen Frage.

Da somit das zweite Militärregime von vornherein mit dem Odium belastet war, nicht nur dem pakistanischen Volk insgemein, sondern gerade dem bengalischen die Frucht des Sieges über Ayub Khan und das westpakistanische Establishment entzissen zu haben, wurde die angekündigte Rückführung zur Demokratie und das Gelingen der Verfassungsgebung in besonderer Deutlichkeit zur Aufgabe des Ausgleichs mit Bengal. Beim Organisieren des Überleitungsprozesses fielen der Armee zwangsläufig Vorentscheidungen sogar wichtiger Natur zu, wie sie mit dem Abstecken des demokratischen Spielfeldes immer verbunden sind: In Pakistan war zunächst zu entscheiden, ob eine neue Verfassung erarbeitet oder die Verfassung von 1956 wieder in Kraft gesetzt werden solle, und im ersten Falle die Wahlrechtsfrage, d. h. insbesondere die Grundfrage von Parität oder Proportionalität der Mandatsverteilung zwischen den Landeshälften, zu lösen. Die Ankündigungen Präsident Yahya Khans in der ersten Programmrede v. 28. 10. 1969³⁰⁷ gingen über solche unumgänglichen Weichenstellungen hinaus und enthielten bereits Grundlinien

³⁰¹ Über Ursprung und frühe Entwicklung der 6-Punkte-Bewegung sowie über die ersten Massenverhaftungen August 1966 vgl. Feldman (Anm. 190) 179 ff.; Hess, P., Bangla Desh. Tragödie einer Staatsgründung, 1972, 38 ff.; Ayub Khan drohte bereits im April 1966 mit dem Exempel des amerikanischen Sezessionskrieges.

³⁰² Criminal Law Amendment (Special Tribunal) Ordinance 5/1968 v. 6. Juni, geändert durch Ordinances 6/1968 ebenfalls v. 6. Juni.

³⁰³ Hierzu Feldman, loc. cit., 260 ff.

³⁰⁴ Der Appell Mujibs an die gleichfalls ausgebeuteten westpakistanischen Brüder in dem 6-Punkte-Manifest von 1966 trägt deutlich taktische, werbende Züge und verlangt ausdrücklich Ende der regionalen Ausbeutung **vor** einer allgemeinen Sozialreform (vgl. Abdruck in Bangla Desh, loc. cit., Anm. 194, p. 23 ff., 31).

³⁰⁵ Mit Wirkung v. 16. 2. 1969, 24.00 Uhr, vgl. „Le Monde“, 18. 2. 69, 4.

³⁰⁶ Times, 12. 3. 1969, 5; Feldman (Anm. 190), p. 267 ff.; Mujibs Rede in Bangla Desh Documents (Anm. 194) 33 ff.

³⁰⁷ Text Bangla Desh Documents, p. 39 ff., nach „Dawn“, 29. 11. 69.

einer neu zu erarbeitenden Verfassung bzw. ein auf dem Hintergrund der bisherigen Verfassungsentwicklung leicht lesbares Angebot an die bengalische Partei. Zunächst wurden als „settled issues“ ausgeklammert bzw. vorweg entschieden

- parlamentarische Regierungsform und Bundesstaat
- direktes allgemeines Wahlrecht
- gerichtlich geschützte Grundrechte 2 unabhängige Gerichte als Wächter der Verfassung
- Islamischer Charakter der Verfassung als Schutz der Gründungsiedeologie³⁰⁸.

Danach verblieben nach Ansicht des Generals 3 wesentliche Fragenkomplexe, nämlich Parity, One Unit und das bundesstaatliche Verhältnis. Von diesen wurde das letzte der zu wählenden Nationalversammlung als Hauptthema überlassen, die beiden ersten aber im Sinne der bengalischen Forderungen³⁰⁹ vorweg entschieden, d. h. die Constituent Assembly sollten proportional zur Bevölkerungszahl zusammengesetzt sein³¹⁰, und die Provinz Westpakistan zwar nicht in sämtliche staatlichen Einheiten des Jahres 1955³¹¹, aber doch in 4 den Hauptregionen entsprechende Provinzen aufgelöst werden³¹².

Dies Programm bedeutete eine Umkehrung der ganzen bisherigen Tendenz bundesstaatlicher Entwicklung und revidierte die Grundlagen des Verfassungskompromisses von 1956 zugunsten von Bengalen; der Eindruck eines dramatischen Entgegenkommens verstärkte sich noch dadurch, daß selbstverständlich von Joint Electorate ausgegangen³¹³, der Abstimmungsmodus in der Versammlung offengelassen und damit zur Disposition der Mehrheit gestellt³¹⁴ und schließlich als Haupt-

³⁰⁸ Die Bezeichnung dieses Punktes, den man so lang als ungelöst vertagt hatte, als „settled“ ist in Wahrheit ein säkularistisches Bekenntnis; vgl. weiter in der Rede v. 28. 3. 1970 (ibid. 44 ff., 48) die Wiederaufnahme der alten Nationalistenformeln von Pakistan als dem „homeland for the Muslims of this subcontinent“.

³⁰⁹ Aufteilung von Westpakistan und uneingeschränktes Majoritätsprinzip wurden von Mujib auf der Round Table Conference in Lahore 1969 gefordert.

³¹⁰ Nach den Zahlen des Zensus 1961; ausgeführt in der National and Provincial Assemblies (Elections) Ordinance, 12/1970 v. 10. Juli, welche 300 Sitze + 13 für Frauen reservierte, wie folgt zwischen den Provinzen aufteilt (S. 4):

	General	Women
East Pakistan	162	7
Punjab	82	3
Sind	27	1
Baluchistan	4	1
N.W.F.P.	18	1
Centrally Administered Tribal Area	7	0 (!)

³¹¹ Vgl. oben Anm. 216.

³¹² Province of West Pakistan (Dissolution) Order 1/1970 v. 30. März; S. 4 bestimmt als neue Einheiten vier Provinzen Baluchistan, N.W.F.P., Punjab und Sind sowie zwei zentral verwaltete Gebiete: Islamabad und die zentral verwalteten Stammesgebiete.

³¹³ Die endgültige Erledigung dieser Frage war eine der bleibenden Hinterlassenschaften des Ayub-Khan-Regimes, vgl. oben Anm. 170.

³¹⁴ Vgl. Nr. 18 (2) der am 30. 3. 1970 als Annex zur Legal Framework Order ergangenen Verfahrensregeln: „The Assembly shall decide how a decision relating to the Constitution Bill is to be taken, that is, whether by simple majority or by any other special procedure.“

Für die Ausschüsse war Beschußfassung mit einfacher Mehrheit vorgeschrieben, ibid. Nr. 43 (1).

gegenstand der Beratung das Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Zentralgewalt bezeichnet wurde, d. h. die mit dem 6-Punkte-Programm aufgeworfenen Fragen. In den 4 als „settled issues“ bezeichneten Punkten konnte ein Konsens im Lande vorausgesetzt werden, sie enthielten hauptsächlich die bis zur Round Table Conference 1969 erreichte Rücknahme der Verfassungsideen Ayub Khans. Die Auflösung des „One Unit“, also die Rücknahme auch dieses Anliegens der Intervention von 1958, entsprach einer nicht nur von Bengalen, sondern auch in Westpakistan außerhalb des Punjab stark vertretenen Forderung³¹⁵.

Einige andere Festlegungen erschienen demgegenüber, und zwar verstärkt in der Ausformung durch die am 30. März 1970 veröffentlichte Legal Framework Order³¹⁶, als Einschränkung. Dies betraf nicht so sehr die in s. 20 vorgeschriebenen „Fundamental Principles“ der Verfassung; es waren dies im wesentlichen die erwähnten „settled issues“, die Wiederaufnahme der „Enabling clause“ und Minderheiten-garantie der „Objectives Resolution“³¹⁷ sowie eine salomonische Vorschrift, die als Ziel der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung die Gewährung von „maximum autonomy“ für die Provinzen, zugleich aber „adequate powers including legislative, administrative and financial powers“ für die Erfüllung der außen- und innenpoli-tischen Aufgaben des Bundes und zur Erhaltung der territorialen Integrität und Unabhängigkeit Pakistans verlangt³¹⁸; eine gewisse Tendenz dieser Vorschrift gegen das volle 6-Punkte-Programm war hier ablesbar, jedoch keine strikte Unvereinbar-keit. Dagegen erregte Besorgnis, daß die Verfassung als „Bill“ verabschiedet und dem Präsidenten zur Ausfertigung (Authentication) vorzulegen sei; bei Verweigerung der Ausfertigung sowie in dem Fall, daß der Entwurf nicht binnen 120 Tagen vor-gelegt würde, war die Versammlung automatisch aufgelöst³¹⁹. Außerdem behielt sich der Präsident das alleinige Recht der Interpretation oder Abänderung der Legal Framework Order vor³²⁰.

Gegen das Bestätigungserfordernis und das alleinige Änderungsrecht des Präsiden-ten protestierte alsbald Mujib-ur-Rahman und forderte eine souveräne Versammlung³²¹; starke Bedenken wurden gegen die Bemessung der Frist u. a. von dem berühmten Anwalt und früheren Justizminister A. K. Brohi geäußert, der sie schon aus technischen Gründen für zu kurz hielt³²².

Die Kürze dieser Frist war in der Tat auffallend und später einer der Hauptgründe für die Zuspitzung der Vorverhandlungen³²³. Gerade hieraus in Verbindung mit dem späteren Verhalten des Präsidenten hat A. Mascarenhas³²⁴ die Folgerung gezogen,

³¹⁵ Feldman (Anm. 190) 192 ff.

³¹⁶ President's Order 2/1970 v. 30. März.

³¹⁷ Also von deren eher säkularistischen Punkten, vgl. oben p. 160.

³¹⁸ S. 20 (4). Vgl. S. 20 (1), die jede Beeinträchtigung der Einheit der Föderation verbietet.

³¹⁹ S. 24 und 25. In der Rede v. 28. 11. 1969 war nur vage von der „notwendigen Ausfer-tigung“ gesprochen worden.

³²⁰ S. 27; gerichtliche Nachprüfung der Auslegung war ausdrücklich ausgeschlossen.

³²¹ Rede in Dacca, 8. April 1970, „Dawn“, 8. 4. 1970, 5.

³²² Dawn, 28. 3. 1970, 5; Brohi war als Justizminister an der Ausarbeitung des Verfassungs-enwurfes von Mohammad Ali Bogra beteiligt gewesen.

³²³ Den Beratern des Präsidenten muß eine Tabelle aus dem seinerzeitigen Gutachten des Federal Court bekannt gewesen sein, in der die Beratungsduern der Konstituanten von 20 Staaten zusammengestellt waren (vgl. PLD 1955 FC 466 f.), die in allen Fällen außer dem Belgiens 1830/31 die Frist von vier Monaten erheblich überstiegen.

³²⁴ Op. cit., Anm. 169, p. 43 ff.

daß es von Anfang an darauf abgesehen gewesen sei, die Versammlung scheitern zu lassen³²⁵, die Politiker damit zu diskreditieren und einen vorbereiteten Verfassungsentwurf zu oktroyieren. Dieser Plan sei an dem Wahlsieg der Awami League gescheitert, der eindeutige Mehrheitsverhältnisse und rasche Entscheidungen sicherte. Ab dann habe der Präsident durch abgekartetes Zusammenspiel mit Bhutto den Vorwand für eine Vertagung der Versammlung geschaffen, die Bengalen damit zur Empörung getrieben und schließlich durch Scheinverhandlungen in Dacca so lange hingehalten, bis die Vorbereitungen der Armee für die Repression abgeschlossen gewesen seien.

Diese Version, die ein ungewöhnliches Maß an Perfidie unterstellt, ist nicht aus der Luft gegriffen und kann sich auf Indizien berufen wie die eigentümliche Nachgiebigkeit Yahya Khans gegenüber den Boykottdrohungen Bhuttos³²⁶, die unbefristete Vertagung der Versammlung³²⁷, die auf die Bengalen als Bestätigung alles angesammelten Mißtrauens wirken mußte, die Ersetzung des als bengalenfreundlich geltenden Gouverneurs Ahsan und des Chief Martial Law Administrators Yacub durch Lt. Gen. Tikka Khan noch vor Ankündigung der Vertagung, schließlich den Abbruch der Verhandlungen durch Yahya Khan am 25. März, als eine Einigung in Sicht schien und in der Presse bereits berichtet wurde³²⁸.

Doch läßt sich über diese wie auch andere Versionen des Hergangs³²⁹ beim gegenwärtigen Kenntnisstand — und wer weiß ob überhaupt je? — nichts Endgültiges in der einen oder andren Richtung ausmachen. Gesagt werden sollte, gerade angesichts der Versuchung, von dem schreckensvollen Ende her zurückzuprojizieren, daß die veröffentlichten Dokumente, im verfassungsgeschichtlichen Kontext der „politischen Grammatik“ und der Interessenlage gelesen, auch andere Hypothesen zulassen.

Einige mögliche Einwände gegen die Perfidie-These vorweg: Das Erfordernis, den Verfassungsbeschuß vom Präsidenten bestätigen zu lassen, konnte in Pakistan als durch Tamizuddin's Fall etabliert gelten. Die Fristsetzung entsprach zunächst ein-

³²⁵ In der Erwartung eines weniger großen Stimmenvorsprungs der Awami-League habe man ein Festfahren der Diskussion über Abstimmungsmodus, die schwierige Bundesstaats- oder schließlich die islamische Frage angenommen; als zusätzliche Sicherung sei das Bestätigungserfordernis in Verbindung mit den außerordentlich vage bis widersprüchlich formulierten „Fundamental Principles“ der S. 20 eingebaut gewesen.

³²⁶ Auf die Ankündigung Bhuttos, die PPP werde an der Versammlung in Dacca nicht teilnehmen, eine Ankündigung, die von der Drohung mit Generalstreik und revolutionärer Gewalt für den Fall begleitet war, daß die Versammlung trotzdem zusammentrete (vgl. Dawn, 16. und 18. 2. 71, Pakistan Observer, 20. 2. 71, 1 und 11), erfolgte keine der Provokation angemessene Reaktion der militärischen Macht. Im Gegenteil wurde am 19. 2. durch eine Änderung der Legal Framework Order die Möglichkeit für Abgeordnete geschaffen, bereits vor Zusammentritt der Versammlung eine Erklärung über Niederlegung ihres Mandates abzugeben; Legal Framework (Amendment) Orders 1/1971, S. 2.

³²⁷ Rundfunkansprache v. 1. 3. 71 (vgl. Bangla Desh Documents, s. Anm. 194, 188 f.), offenbar ohne vorherige Konsultation mit Mujib oder anderen teilnahmewilligen Parteiführern. Nach S. 17 (3) LFO war die Abwesenheit von Mitgliedern kein Hinderungsgrund für die Versammlung.

³²⁸ Vgl. z. B. Monde, 25. 3. 1971, 9. Zu den Verhandlungen einerseits White Paper (Anm. 3), andererseits Premier Tajuddin Ahmad, 17. 4. 71, Bangla Desh Documents, 291.

³²⁹ Vgl. etwa An Analyst, Pakistan From Within, Round Table 1972, 15 ff., der mit einer Agentenrolle der Armee für das „vested interest“ von Karachi rechnet; P. Hazelhurst in der Times, 5. 3. 71, 5, und 4. 6. 71, 14, ähnlich für Bhutto's „vested interest“ an Martial Law.

mal den trüben Erfahrungen mit der ersten Constituent Assembly und einem allgemeinen Interesse gerade der Politiker an der Beschleunigung des Überleitungsprozesses, denn die Versammlung sollte vor Abschluß der Verfassungsberatungen keine gesetzgebenden Befugnisse haben³³⁰. Die Kürze der Frist wurde vom Präsidenten mit der Vorweg-Klärung der meisten wichtigen Entscheidungen, auch der Geschäftsordnung und mit dem Vorliegen mehrerer pakistanischer Verfassungen und Entwürfe als Formulierungshilfe gerechtfertigt³³¹. Die Frist konnte notfalls im letzten Moment verlängert werden³³². Für den Fall der Auflösung war in der Ankündigung v. 28. Nov. 1969 Neuwahl einer zweiten Versammlung vorgesehen.

Die meisten Beobachter stimmen überein, daß der Wahlausgang in seiner Eindeutigkeit, vor allem was den Sieg der Awami Liga betrifft, überraschte³³³ und zweifellos die Möglichkeiten verringerte, verschiedene Politiker gegeneinander auszuspielen. Doch mußte man mit regionaler Solidarisierung bei den bundesstaatlichen Fragen in jedem Falle rechnen, und wenn es darauf ankommen sollte, hier klare Entscheidungen zu verhindern, war das Zugeständnis der Majorität an Bengalens gegen alle Verfassungstradition ein unbegreiflicher Kalkulationsfehler des ex hypothesi abgrundschlauen Yahya Khan³³⁴. Für die Vertagung der Versammlung schließlich gab es ein warnendes Präjudiz: gegen die Boykottdrohung der Muslim Liga hatte seinerzeit der Governor-General Wavell eine Vertagung der Constituent Assembly Gesamtindiens abgelehnt und damit die Teilung Indiens besiegt³³⁵.

Insgesamt muß man sich doch fragen, ob die mächtige Armee es wirklich nötig hatte, derart riskante Umwege zu gehen und in der gespannten Lage die Autorität von Volksführern durch die ersten pakistanischen Wahlen erst aufzubauen, wenn es von Anfang an auf nichts abgesehen war, als auf eine oktroyierte Verfassung.

Die Vorentscheidungen der Legal Framework Order können als klares Angebot an Bengalens gelesen werden, in der Föderation eine beherrschende Rolle zu spielen, wenn es in der Autonomiepolitik zurücksteckte. Das einmal eingeführte Mehrheitsprinzip war nicht leicht wieder zu beseitigen³³⁶, und die Mehrheit Bengalens wuchs stetig an; Die Entscheidung zur Aufgabe der numerischen Parität kann also schwer als bloße Augenblicks-Konzession erklärt werden. Dagegen war die andere Art der Parität, die Ämterparität zwischen den Landesteilen, in Gestalt der Bestätigung der Verfassung durch den (westpakistanischen) Präsidenten beibehalten, und sollte wahrscheinlich in die neue Verfassung übernommen werden. Das Zustimmungserfordernis war durch die von Mascarenhas³³⁷ mit Recht hervorgehobene weite

³³⁰ LFO S. 26 (1).

³³¹ Rundfunkansprache v. 28. 3. 70, Bangla Desh Documents 48.

³³² Nach der Änderungsbefugnis der s. 27 (2).

³³³ Vgl. die übereinstimmend von Analyst (Anm. 329) 18 und Mascarenhas p. 56 als Vorausschätzung des Regimes genannten Zahlen von 80 Mandaten für Awami Liga, 70 Qayum Muslim League, 40 Council Muslim League, 35 National Awami Party (Wali Khan) und 25 PPP. Vgl. ibid. 57 die Äußerungen von G. W. Choudhury, eines juristischen Beraters des Präsidenten, daß man keine Ost-West-Konfrontation erwarte.

³³⁴ Wie Mascarenhas 52 f. einräumt.

³³⁵ Brief Jinnahs an den Vizekönig v. 17. 11. 1946 (Speeches and Writings, II, 366) und Presseerklärung, 22. 11. 46 (ibid. 370).

³³⁶ Man vergesse nicht, daß nach Beendigung der Verfassunggebung die Nationalversammlung zum ersten Parlament des neuen Systems werden sollte. S. 26 (1) LFO.

³³⁷ Loc. cit., 49 ff.

Fassung der „Fundamental Principles“ zu einem mächtigen Hebel des Einflusses auf die Verfassung geworden³³⁸, verstärkt durch die alleinige Interpretationsbefugnis, zugleich aber durch die Änderungsbefugnis auf einen letzten Kompromiß vorbereitet. In welche Richtung der Einfluß des Präsidenten geltend gemacht wurde, war nach allen seinen Äußerungen klar: Erhaltung der Einheit des Landes, auf die das Militär nicht nur ideell verpflichtet, sondern wirtschaftlich angewiesen war.

Das Angebot konnte also bedeuten: Ostpakistan sollte dauernden politischen Einfluß auf den Bund und damit die Möglichkeit erhalten, durch Gestaltung der Wirtschaftspolitik seine wirtschaftliche Benachteiligung³³⁹ auszugleichen – dies bedingte einen Verzicht auf die wirtschaftspolitischen Automievorstellungen des 6-Punkte-Programms – wenn es bereit war, die Einheit des Landes und konkret: die Stellung der Armee zu gewährleisten³⁴⁰; diese war möglicherweise bereit, sich von der einseitigen Westorientierung zu lösen und sich langfristig auf die wachsende Majorität des Landes zu stützen³⁴¹. In dieser Absicherung der Armee, ist schließlich zu bemerken, konnte für das Denken der Generalität nichts Unehrenhaftes liegen³⁴².

Die Schwierigkeit war, daß nicht nur auf der anderen Seite das konsequente Autonomieprogramm der Awami Liga stand, sondern daß die Interessen des Westens gespalten waren. Der skizzierte Handel – Erhaltung des Militärbudgets gegen politischen Einfluß Ostpakistans – konnte nur auf Kosten der bisher begünstigten Wirtschaftsregionen des Westens gehen, voran des Punjab, aber auch Karachs, welche den Aufbau Bengalens vorwiegend zu finanzieren haben würden³⁴³. Politisch war die Isolierung des Punjab durch Wiederaufteilung Westpakistans schon eingeleitet und Mujib gewissermaßen eingeladen, von dem Bengal-Punjab-Bündnis seines Lehrmeisters Suhrawardy überzugehen zu der alten Dacca-(Karachi)-Peshawar-Achse der bengalischen Muslim Liga. Damit war ein Autonomismus führender Wirtschaftsinteressen des Westens provoziert, der sich einer Herrschaft Bengalens um den Preis eines Verlustes des bengalischen Marktes und der Annahme der 6-Punkte entziehen wollte³⁴⁴. Möglicherweise ging der Zwiespalt des Westens mitten durch die Armee hindurch.

Diese Lage wurde nicht fundamental verändert, aber wesentlich verschärft durch das Wahlergebnis. Die Geschlossenheit des Ostens erschien ebenso eindrucksvoll

³³⁸ Gerüchte, wonach der Präsident von seinen Experten ein eigenes Konzept zur eventuellen Beeinflussung der Versammlung ausarbeiten ließ (Mascarenhas, loc. cit. 54), sind also nicht unglaublich. Er wurde öffentlich von A. K. Brohi in der Ann. 322 zit. Äußerung zur Unterstützung der Versammlung durch Vorlage eines Entwurfs aufgefordert.

³³⁹ Die Yahya Khan prononciert anerkannt hatte, vgl. z. B. die Programmrede v. 28. 11. 1969 (Ann. 307).

³⁴⁰ Die Frage hat bei den Verhandlungen mit Mujib eine wichtige Rolle gespielt, vgl. Times, 20. 7. 71, 12 (M. Hornsby); Mascarenhas p. 73. Mujibs Absichten, die Armee zu verkleinern und statt dessen eine eigene Miliz Bengalens aufzubauen (P. 6 des 6-Punkte-Programms) waren bekannt; vgl. auch Lakh, M. V., in Overseas Hindustan Times v. 23. 1. 1971, 13.

³⁴¹ Vgl. die Radioansprache Yahya Khans v. 28. 7. 1969, Dawn 29. 7. 1969, 6, in der eine rasche Vergrößerung des Bengali-Anteils in der Armee angekündigt wird; über das Anlaufen der Rekrutierung Dawn, 25. 10. 1969, 1.

³⁴² Heß, P. (Ann. 301) 51 und Ayub Khan oben Ann. 124.

³⁴³ Heß, P., p. 53.

³⁴⁴ Heß, P., p. 52.

wie die regionale Zersplitterung des Westens, wo Bhutto nur Punjab und Sind hatte hinter sich bringen können. Mit überraschender Deutlichkeit hatte der allzulange nicht gefragte Souverän entschieden, im Grunde überall für Regionalismus und Autonomie: dies gilt für Wali Khans NAP ebenso wie für Awami Liga und sogar Bhuttos PPP; die alten, zentralistisch orientierten Parteien, wie die vom Regime offenbar geförderte (Qayum) Muslim Liga, und ideologischen Verfechter des Zentralismus, wie Jamaat-i-Islami waren geschlagen.

Das Wahlergebnis wirkte auch insofern verschärfend als die Awami Liga darin ein Mandat zur kompromißlosen Durchsetzung der 6-Punkte erblickte. Dies Programm mußte aber im Westen Mißtrauen über die letzten Absichten erwecken, die mit ihm verfolgt wurden. Es erinnerte nicht zufällig an die Vorschläge der Cabinet Mission: wo die nationale Zusammengehörigkeit so fraglich geworden war, kam nur die losest-mögliche Föderation in Frage, die eine Sezession eben noch vermied, die Option aber für die Zukunft offen hielt. Die Formel Defence und External Affairs war die Formel der Cabinet Mission vermindert um den hier bedeutungslosen Punkt „communications“³⁴⁵, aber auch um die im 21-Punkte-Programm noch aufgeführte Währungszuständigkeit³⁴⁶, die in der Cabinet-Mission-Formel als selbstverständlich vorausgesetzt und deshalb nicht erwähnt war³⁴⁷. Man konnte fragen, was die Zuständigkeit für Außenpolitik ohne die Zuständigkeit für Handelspolitik noch bedeute, und folgerichtig setzte Bhuttos Kritik an diesem, für den Westen vitalen Punkt ein³⁴⁸. Vor allem aber bedeutete Punkt 6, Schaffung einer eigenen Miliz, die praktische Gewährung des Sezessionsrechtes (über das qua Recht nicht gesprochen werden durfte). Man konnte fragen, was einem Staat zur Selbständigkeit noch fehle, der ein eigenes Währungs- oder Kreditschöpfungssystem und eine eigene Armee besaß. Die Berufung auf die Lahore-Resolution war erst recht ambivalent, denn die Lahore-Resolution hatte nur in zweiter Linie von Autonomie, hauptsächlich aber von „Unabhängigen Staaten“ gesprochen³⁴⁹.

Das Mißtrauen mußte deshalb so gefährlich werden, weil Sezession offiziell tabu und also auf die Frage nach der letzten Absicht die zulässige Antwort nichtssagend war. Mißtrauen bestand aber auch bei den Bengalen nach einer langen Vorgeschichte immer wieder enttäuschter demokratischer Hoffnungen – Mißtrauen in die Aufrichtigkeit und Verfassungstreue des Herrschaftsapparates; eine Sanktion in Gestalt eigener militärischer Mittel erschien deshalb unumgänglich – im Rückblick: mit wieviel Recht! Mißtrauen bestand im Punjab und Sind wegen eines Bündnisses mit den 3 armen Provinzen gegen die reichen, Mißtrauen schließlich bei der Armee gegen eine autonomistische Verständigung zwischen Ost und West auf der Basis der

³⁴⁵ So gedeutet von Mujib in dem 6-Punkte-Manifest „One Right to Live“ (Bangla Desh Documents, vgl. Anm. 194, p. 25 ff.), unter Punkt 2.

³⁴⁶ Hierfür Punkt 3.

³⁴⁷ Die erste Formulierung der Trias schreibt sich Maulana Azad im Rahmen seines der Kabinettsmission übermittelten Föderationsplanes zu; die Beifügung von „currency“ hielt Gandhi für überflüssig, weil mit einer freiwilligen Übertragung durch die Provinzen zu rechnen sei (Azad, A. K., India Wins Freedom, 1959, 140 ff.).

³⁴⁸ Vgl. Dawn, 18. 3. 70, 9; ibid. 18. 2. 71, 1 und 12.

³⁴⁹ Deshalb mußten dem, der die Lahore-Resolution in Erinnerung hatte, bei Mujibs Bedeutung, der von ihm gebrauchte Ausdruck „Federating States“ bedeute nicht „Independent States“, die Ohren klingen (vgl. loc. cit., Anm. 345).

6 Punkte³⁵⁰ und gegen Tendenzen einer Constituent Assembly, sich für souverän zu erklären³⁵¹. Unter diesen Vorbedingungen begann die letzte Runde.

Der Wahlausgang hatte die Gefahr eines rücksichtslosen Gebrauches der Mehrheiten für regionale Zwecke zweifellos verschärft³⁵². Deshalb findet man seit der Wahl Bhuttos, der vorher für eine Verfassunggebung durch einfache Mehrheit eingetreten war³⁵³, für Konsensus und Berücksichtigung aller beteiligten Regionen plädieren; eben deshalb legte er Gewicht auf eine Einigung außerhalb und vor Zusammentritt der unter Zeitdruck gesetzten Versammlung³⁵⁴. Yahya Khan hatte von Anfang an die Gewährung des Mehrheitsprinzips mit dem Hinweis auf die besondere Natur der Verfassung als eines „agreement to live together“ verbunden, die einen Konsensus der wichtigen beteiligten Einheiten erheische³⁵⁵. Man mag darin einen Hinweis sehen, daß die Mehrheit in der Versammlung Ostpakistan weniger für den Verfassungsbeschuß als für die spätere Funktion der gesetzgebenden Versammlung gegeben war, m. a. W.: die Beseitigung der numerischen Parität war Vorwegnahme eines Kernsatzes der späteren Verfassung, nicht Übertragung des *pouvoir constituant* an eine Region.

Eben als solche wurde sie aber von der siegreichen Awami Liga ausgelegt. Denn neben der Versicherung, man werde auf die Minderheiten Rücksicht nehmen, betonte man eben doch das „Recht der Mehrheit“, dem Land eine Verfassung zu geben³⁵⁶. Demgegenüber konnte sich Bhutto, was immer an Motiven mitspielte, mit dem Hinweis auf das Konsensusprinzip oder wenigstens die 30% Klausel Bogras im Recht fühlen. Bengalen hatte nicht über Punjab und Sind einen Wahlsieg errungen, weil seine Regionalpolitik von einer größeren Bevölkerungszahl getragen wurde; aus analogen Gründen hatte seinerzeit die Muslim Liga dem Kongreß die demokratische Legitimation bestritten, auch Muslim-Indien zu vertreten. Auch Vereinfachungen wie die These, daß bei Leugnung des einfachen Mehrheitsprinzips die Einheit der Nation und folglich die Einheit des Staates negiert werde³⁵⁷, halfen nicht weiter, weil die wirkliche Frage war, ob nicht eine staatliche Zusammengehörigkeit trotz Berücksichtigung regionaler Gruppenidentitäten sinnvoll blieb.

³⁵⁰ Wenn der Bericht bei Mascarenhas p. 70 wahr ist, wonach Mujib Bhutto nach den Wahlen die Überlassung des Premier-Amtes gegen Anerkennung der 6 Punkte angeboten habe, ist ein solcher Pakt tatsächlich versucht worden.

³⁵¹ Vgl. die Forderungen Mujibs vom April 1970 (Anm. 321); zu späteren Tendenzen innerhalb der Awami Liga Times, 2. 3. 71, 8. Nach der Vertagung forderte z. B. auch Wali Khan die Machtübergabe an eine souveräne Verfassungsversammlung (in Karachi, Dawn, 16. 3. 1971).

³⁵² Eine weitere Verschärfung bedeutete die Zuwahl der für Frauen reservierten Mandate durch die Abgeordneten jeder Provinz, S. 6 (3) LFO. Die Besetzung sämtlicher Frauenmandate durch die jeweilige Mehrheitspartei wurde offenbar als selbstverständliche Siegesprämie verstanden und von vornherein entsprechend kalkuliert.

³⁵³ In Lahore, 3. März 1970 – um ein Scheitern der Versammlung innerhalb der gesetzten Frist zu verhüten; vgl. Dawn, 28. 3. 1970, 9.

³⁵⁴ Z. B. 21. 12. 1968 in Lahore (Bangla Desh Documents, s. Anm. 194, 134) oder in seinen Brandreden kurz vor Vertagung der Versammlung, in denen er alternativ Beseitigung der Frist oder Verschiebung der Einberufung forderte (ibid. 184 ff.).

³⁵⁵ Rede v. 28. 11. 1969, ibid. 41.

³⁵⁶ Mujib in Dacca, 9. 2. 1971, ibid. 149; Presseerklärung v. 24. 2. 71, ibid. 170; Artikel in „Dawn“, 28. 2. 1971, ibid. 177 f.

³⁵⁷ So z. B. referiert in Analyst (Anm. 329) p. 19.

Daß diese Frage nicht offen verhandelt werden konnte, weil Sezession Hochverrat war und es einen Dritten gab, der gesonnen war, das Sezessionsverbot notfalls mit Gewalt durchzusetzen, hat dazu geführt, daß statt dessen die Mehrheit in der Konstituante dazu benutzt werden sollte, die staatlichen Lockerungen durchzusetzen, die eine Sezession überflüssig machen konnten³⁵⁸. Eben aus diesem Grund, weil das Mehrheitsprinzip gewissermaßen nur zur Emanzipation der Minderheitsprovinzen benutzt und im übrigen auf eine Restbundesgewalt beschränkt werden sollte, konnte es Mujib als den anderen Landesteilen zumutbar ansehen. Die Mehrheit war dabei auf Bengalens nicht beschränkt, sondern konnte auf Unterstützung aus den westlichen Randprovinzen, notfalls nach den Wahlergebnissen gegen die PPP auf eine respektable, wenngleich funktional irrelevante, Zweidrittelüberlegenheit hoffen³⁵⁹. Zu irgendeinem Zeitpunkt mag dem Präsidenten klargeworden sein, daß der angestrebte Pakt nicht zustande kommen und daß mit dem Mehrheitsprinzip das Gegen teil der gewollten Verklammerung bewirkt werden würde; daß auch Bhutto möglicherweise einem Zentralismus mit bengalischer Hegemonie die Verselbständigung der Landeshälften vorziehen würde³⁶⁰. Was dann folgte, gibt zur Besinnung Anlaß, ob nicht die großen Fragen der Nationen am Ende doch besser durch Reden und Majoritätsbeschlüsse entschieden werden als durch Blut und Eisen.

³⁵⁸ Das 6-Punkte-Programm unterschied zwischen Punkten, die für alle Provinzen (Federalizing Units), und solche, die nun für die Landeshälften (Wings) gelten sollten, rechnete also mit der sog. „zonal subfederation“ Westpakistans. Aber es gab auch Tendenzen, das Programm vollständig auf einzelne Provinzen Westpakistans zu erstrecken, so bei der NAP der N.W.F.P. (Wali Khan), welche die „zonal subfederation“ 1970 aus ihrem Programm strich (Dawn, 2. 3. 70, 1), vgl. auch Mujib 1. 3. 71, Bangla Desh Documents 181.

³⁵⁹ Anfang März waren in Dacca die Abgeordneten aller anderen Parteien außer PPP und Qayum League eingetroffen; nur die beiden letzteren beharrten auf vorherigen Zusicherungen in der 6-Punkte-Frage; Pakistan Observer, 28. 2. 71, a und 16.

³⁶⁰ Rede in Karachi, 14. 3. 1971, Bangla Desh Documents 234 ff., wo er die Machtübergabe an die Mehrheitsparteien beider Landeshälften anregte.