

# Pakistan vor neuen Wahlen

## Die Parteien formieren sich wieder

KLAUS STIEBLER

Pakistan unternimmt zur Zeit einen neuen Versuch, zur parlamentarischen Demokratie zurückzufinden. Seit dem 1. Januar 1970 ist den Parteien wieder die volle politische Aktivität gestattet. Damit hat eine wichtige Etappe auf dem Weg zurück zu normalen Regierungsverhältnissen begonnen. An ihrem Ende sollen die Wahlen zur Nationalversammlung am 5. Oktober 1970 stehen — die ersten wirklichen für das Parlament in der nunmehr zwei Jahrzehnte alten Geschichte der volkreichsten islamischen Nation. Ob es wirklich dazu kommt, vermag heute allerdings niemand vorauszusagen: allzu viele Imponderabilien sind im Spiel.

Wie die einzelnen Etappen aussehen, die zu diesem Ziel hinführen sollen, hat das Staatsoberhaupt, General Yahia Khan, in seiner Rundfunkansprache vom 28. 11. 1969 aufgezeigt. Darin verkündete er zugleich einige wesentliche politische Entscheidungen, die für die Wahlen und für die künftige Entwicklung Pakistans von großer Bedeutung sind. Einmal bekannte er sich zum Prinzip allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen. Zum anderen sprach er sich für ein bundesstaatliches System mit weitgehender Selbstverantwortung für die Gliedstaaten, für die Auflösung der Verwaltungseinheit Westpakistan<sup>1</sup> und die Rückkehr zur alten Gliederung in Provinzen und Regionen aus. General Yahia Khan beseitigte damit von vornherein jenen Zündstoff, der im vorigen Winter zu blutigen Unruhen in beiden Teilen Pakistans und schließlich zum Sturz von Präsident Ayub Khan geführt hatte. Mit dem Bekenntnis zum Prinzip „One man — one vote“<sup>2</sup> begegnete er zugleich der Klage der Politiker Ostpakistans, daß die Bevölkerung Ostbengalens nicht angemessen in der Nationalversammlung repräsentiert sei<sup>3</sup>. Ostpakistan besitzt fortan automatisch ein Übergewicht im neuen Parlament. Als Gegengewicht dazu soll jedoch ein Senat oder Bundesrat geschaffen werden, in dem die Gliedstaaten gleichberechtigt vertreten sind. Die vom Präsidenten versprochene Neubildung von Provinzen in Westpakistan kommt den regionalen Interessen und ebenso den Ambitionen vieler Politiker entgegen.

Neben diesen politischen Grundsatzentscheidungen sind auch die technischen Vorbereitungen für die Wahlen vorangetrieben worden. Im ganzen Land sind neue

<sup>1</sup> Die „One Unit“, wie der Begriff im politischen Vokabular Pakistans heißt, wurde 1955 aus den verschiedenen Provinzen auf Grund einer Verordnung des damaligen Generalgouverneurs Gulam Mohammed gebildet.

<sup>2</sup> In der 1962 verabschiedeten Verfassung sind nur indirekte Wahlen vorgesehen. Alle Abstimmungen wurden von den 80 000 „Basisdemokraten“ als Repräsentanten für je 1000 Wähler vorgenommen.

<sup>3</sup> Unter dem früheren Wahlgesetz stellten Ost- und Westpakistan je die Hälfte der 156 Mitglieder der Nationalversammlung. In Ostpakistan leben zur Zeit 62 Millionen, in Westpakistan 53 Millionen Menschen.

Wählerlisten angelegt worden. An den alten waren früher von den Politikern viele Zweifel geäußert worden. Manipulationen waren an der Tagesordnung. Wie der Chief Election Commissioner, Richter Abdus Sattar, am 15. Januar anlässlich der Veröffentlichung der neuen Listen mitteilte, sind im ganzen Land rund 56 Millionen Wahlberechtigte registriert worden. Davon entfallen 31 Millionen auf Ostpakistan und 25 Millionen auf Westpakistan. Die Wählerlisten sollen nach einer nochmaligen Überprüfung endgültig am 15. Juni veröffentlicht werden. Solche technischen Details verdienen in anderen Ländern kaum Erwähnung. Angesichts der früheren Erfahrungen kommt ihnen in Pakistan jedoch einige Bedeutung zu. Aus steht bisher noch die Einteilung der neuen Wahlkreise — ein Vorgang, auf dessen politische Bedeutung später noch hingewiesen wird. Man erwartet, daß der neuen Nationalversammlung rund 300 Abgeordnete angehören werden. Da Pakistan am relativen Mehrheitswahlrecht englischer Prägung festhält, ist also auch mit 300 Wahlkreisen zu rechnen, mit jeweils etwa 200 000 Wahlberechtigten.

### **Vom Militärregime gesetzte Spielregeln**

Das Spielfeld, auf dem sich die Parteien jetzt wieder frei bewegen können, ist vom Militärregime jedoch sorgfältig abgesteckt worden. Die Erfahrungen des letzten Jahres und die Furcht, die politische Aktivität könne genauso heftig und gewaltsam wieder beginnen, wie sie im vorigen Februar und März vor der Verkündung des Ausnahmezustandes geendet hatte, haben offensichtlich bei der Martial Law Regulation No. 60 vom 21. 12. 1969 Pate gestanden. Diese Verordnung verbietet alle Propaganda, die sich gegen die „islamische Ideologie“, gegen den Bestand und die Sicherheit Pakistans richtet, ebenso gegen alle Versuche, die verschiedenen Parteien oder Regionen des Landes gegeneinander aufzuwiegeln oder Gewalt gegenüber den politischen Gegnern oder den öffentlichen Einrichtungen anzuwenden<sup>4</sup>. Die Notstandsverordnung erfüllt zugleich die Funktion eines Versammlungsgesetzes, indem sie den Parteien auferlegt, Kundgebungen unter freiem Himmel und Umzüge vorher bei den Militärbehörden anzumelden. Innerhalb dieser Begrenzungen können nun die Parteien die politische Auseinandersetzung führen. Die Gründung von Parteien ist grundsätzlich frei. Allerdings scheint ein Vorbehalt der Political Parties Bill von 1962 weiter zu gelten: Parteien, die die islamische Ideologie oder die Sicherheit Pakistans gefährden oder vom Ausland gefördert werden, gelten als illegal. Diese Bestimmung verhindert die Gründung einer kommunistischen Partei ebenso wie die einer Partei der Hinduminderheit in Ostpakistan.

### **Das bunte Mosaik der Parteien**

Rund zwanzig Parteien bewerben sich seit dem Jahresanfang um die Gunst der Wähler. Die Zersplitterung, die darin zum Ausdruck kommt, der Hang zu Gruppenbildungen und Richtungskämpfen, ist schon im ersten Jahrzehnt der Unabhängigkeit

<sup>4</sup> Pakistan Times vom 1. 1. 1970.

für das politische Leben in Pakistan typisch gewesen. Es ist ein wesentlicher Grund dafür, warum sich niemals eine lebensfähige parlamentarische Demokratie entwickeln konnte. Das Wissen, daß ihnen mit den kommenden Wahlen vielleicht die letzte Chance geboten wird, Macht und Ansehen zurückzugewinnen, mag die Kompromißbereitschaft der Politiker und der Parteien fördern und so zu einer Klärung und Konsolidierung der Fronten beitragen. Das Feld der zwanzig Parteien lichtet sich ohnehin schnell, wenn man die regional geprägten Splitterparteien außer acht läßt. Sie werden kaum eine Rolle bei den Wahlen im Oktober spielen. Von Bedeutung sind nur jene wenigen größeren Parteien, die schon seit langem im politischen Leben Pakistans dominieren.

Der Moslemliga kommt dabei — ähnlich wie der Kongreßpartei in Indien — eine Sonderstellung zu. Sie hat vor 1947 die Hauptlast des Kampfes um ein selbständiges Pakistan getragen und ist — wie der Kongreß — dann zur Mutter aller anderen Parteien geworden. Ihrer politischen Grundhaltung nach war sie stets konservativ, auch das ein Reflex ihrer langen und erbitterten Auseinandersetzungen mit der sozialistisch orientierten Kongreßpartei im ungeteilten Indien. Die Moslemliga wird im wesentlichen getragen von Großgrundbesitzern, Rechtsanwältinnen und Geschäftsleuten. Für demokratische Willensbildung von unten nach oben hat man nie viel Sinn gehabt. Die Liga ist von Anfang an eine Honoratiorenpartei gewesen, die Entscheidungen durch Konsensus im kleinen Kreis der Spitzenpolitiker herbeiführte und die im wesentlichen die Interessen der sie tragenden Kreise vertrat. Das Jahrzehnt der Herrschaft Präsident Ayubs wurde zu einer harten Zerreißprobe für die Moslemliga. Nachdem den Parteien 1962 wieder die Betätigung erlaubt wurde, spaltete sich die Moslemliga in zwei Gruppen, den „Covention-Flügel“, an dessen Spitze nach langem Zögern Ayub selbst trat, und den „Council-Flügel“ unter dem früheren Ministerpräsidenten und Verteidigungsminister, dem heute 54jährigen Mian Mumtaz Daultana, der dem Ayub-Regime gegenüber in Opposition verblieb. Im vorigen Jahr splitterte sich von der Moslemliga die „Quaid-i-Azam“-Gruppe unter dem früheren Parteipräsidenten und Minister Khan Abdul Quayum und eine Dissidentengruppe des Convention-Flügels unter dem früheren Parteichef in Ostpakistan, Khan Abdul Sobur, ab. Seitdem sich der frühere Staatspräsident Ayub am 1. Januar dieses Jahres endgültig aus der Politik zurückgezogen hat, führt der frühere Präsident der Nationalversammlung, Fazlul Quader Chaudhury, den einstigen Regierungsflügel der Moslemliga. Es besteht kaum Aussicht, daß diese vier Gruppen wieder zusammenfinden und sich als geschlossene Partei den Wählern stellen. Unverkennbar geht aus den jüngsten programmatischen Äußerungen von Chaudhury das Bestreben hervor, die Massen in den Dörfern durch das Versprechen besserer Lebensbedingungen und niedrigerer Steuern und Abgaben für die Moslemliga zurückzugewinnen. Sie will sich offensichtlich den Wählern als die Partei der staatstragenden Mitte präsentieren.

Die Pakistan Democratic Party, im Juni 1969 aus dem Zusammenschluß von vier Parteien entstanden, hat ihren Standort rechts von der Mitte. An ihrer Spitze steht der 73jährige Nurul Amin, der schon eine prominente Rolle in der Selbständigkeitsbewegung einnahm, später Ministerpräsident von Ostbengalen und von 1965 bis 1968 Oppositionsführer in der Nationalversammlung war. In ihrem sehr allgemein gehaltenen Aktionsprogramm spricht sich die Demokratische Partei für einen Wohlfahrtsstaat und für einen Ausgleich der sozialen Spannungen aus.

## Die radikalen Kräfte der Rechten und Linken

Auf dem rechten Flügel des politischen Spektrums in Pakistan stehen die Jama'at-i-Islami und die Jamiatul Ulema-i-Islam. Beide Parteien appellieren an die konservativen Instinkte vieler glaubensstrenger Moslems. Weil die Religion zur *raison d'être* für ein selbständiges Pakistan wurde, vertreten beide eifernnd deren Ansprüche. Die Ulemas, als Hüter der islamischen Tradition, standen stets in einem Gegensatz zu der westlich erzogenen und als materialistisch abgestempelten Oberschicht, die in der Moslemliga den Ton angab. Ihren beträchtlichen Einfluß auf die Gläubigen wußten sie politisch umzumünzen. Beide Parteien widersetzten sich in der Vergangenheit allen Modernisierungsbestrebungen und stempelten ihre Widersacher, vor allem in den Linksparteien, als „Kafir's“ (Ungläubige) ab, ein schwerwiegender Vorwurf angesichts der engen Verflechtung von Religion und Politik in Pakistan. Die Jama'at, unter der Führung des 76 Jahre alten Maulana Maudoodi, der bereits als Führer in der Unabhängigkeitsbewegung hervorgetreten war und sich als Autor über Fragen des Islam einen Namen gemacht hat, gehört zweifellos zu den am besten organisierten Parteien in Pakistan. Durch ihr militantes Auftreten in Ostpakistan — für dessen Autonomiebestrebungen sie wenig Sympathien zeigt — hat sie wiederholt Zusammenstöße mit ihren linksradikalen Gegnern ausgelöst. In Dacca fanden dabei Anfang Januar mehrere Demonstranten den Tod, Dutzende wurden verletzt, Hunderte verhaftet.

Drei Parteien bilden den linken Teil des politischen Spektrums in Pakistan: die Awami („Volks“-)-Liga, die National Awami Party und die Pakistan People's Party. Awami-Liga und Awami-Partei haben beide ihren Schwerpunkt in Ostpakistan. Beide verfechten deshalb auch leidenschaftlich die Autonomiebestrebungen der Ostbengalen. Die Überzeugung der Massen in Ostpakistan, von der herrschenden Schicht Westpakistans jahrzehntelang stiefmütterlich behandelt, ja ausgebeutet worden zu sein, findet ihren Niederschlag in dem Sechs-Punkte-Programm der Awami-Liga. Darin wird eine beinahe vollkommene Selbständigkeit für Ostbengalen gefordert, die Pakistan praktisch in einen Staatenbund verwandeln würde. Der Bundesregierung soll lediglich die Verantwortung für die Verteidigung und die auswärtigen Angelegenheiten zukommen. Die beiden Landesteile sollen völlige Wirtschafts- und Steuerhoheit, ja sogar getrennte Währungen bekommen. Die Einnahmen aus dem Außenhandel sollen dem jeweiligen Landesteil verbleiben. Mit solchen Forderungen isoliert sich die Awami-Liga von den meisten anderen Parteien, die an einer bundesstaatlichen Ordnung festhalten. An der Spitze der Awami-Liga steht der fünfzigjährige Sheik Mujibur Rahman, der als Studentenführer in Kalkutta eine wesentliche Rolle im Unabhängigkeitskampf spielte, nach 1954 als Minister der Provinzregierung in Ostbengalen angehörte und in der Schlußphase des Ayub-Regimes wegen seines Eintretens für die Autonomie Ostpakistans unter Hochverratsanklage gestellt wurde. Als wichtigste Punkte des Aktionsprogramms seiner Partei bezeichnete er die Verstaatlichung der Banken, des Versicherungswesens und des Außenhandels, die Abschaffung des bisherigen Pachtsystems auf dem Lande und den Kampf gegen die Wirtschaftsmonopole.

Die National Awami-Party, ähnlich wie die Moslem-Liga in mehrere Gruppen gespalten, vertritt von allen Parteien die extremistischsten Auffassungen. Maulana Bhashani, ihr 85 Jahre alter Führer, genießt unter den Massen in Ostpakistan das

größte Ansehen. Manche nennen ihn einen Berufsrevolutionär, einen Mann, der aus seinen prokommunistischen Sympathien kaum einen Hehl mache. In einem Interview mit der Pakistan Times<sup>5</sup> hat er als einziger Politiker Zweifel am Sinn der Wahlen und an der Rückkehr zur parlamentarischen Demokratie westlichen Stils geäußert. „Pakistan erstritten wir uns durch Kampf und nicht durch Wahlen“, erklärte er wörtlich in diesem Interview. Die National Awami-Party in Ostpakistan stützt sich seit jeher auf die Millionenmassen der Armen. Maulana Bhashani agitiert schon seit Jahrzehnten für eine Besserung des Loses der Arbeiter und Bauern. „Die Interessen dieser 95 Prozent unserer Bevölkerung gilt es zu wahren. Pakistan wurde nicht geschaffen, um die Interessen einer kleinen, reichen Oberschicht zu wahren“, sagte er in dem gleichen Interview. Von seinem Dschungeldorf in Ostbengalen aus rief er kürzlich zur Bildung einer Arbeiter- und Bauernmiliz auf, die für die berechtigten Interessen der werktätigen Massen kämpfen soll<sup>6</sup>. Das Wirtschaftsprogramm der National Awami-Party deckt sich weitgehend mit dem der Awami-Liga, zusätzlich fordert es die Enteignung allen ausländischen Eigentums in Pakistan. Der vor allem in Westpakistan beherrschte Flügel der National Awami-Party um den Pathanenführer Khan Abdul Whali Khan vertritt ein gemäßigeres Programm.

Die dritte im Bunde der Linksparteien, die Pakistan People's Party, ist erst drei Jahre alt. Sie wurde gegründet von dem früheren Außenminister Präsident Ayubs, dem heute 42 Jahre alten Zulfikar Ali Bhutto. Ihren Schwerpunkt hat sie in Karatschi und in der angrenzenden Provinz Sind, der Heimat des aus einer reichen Großgrundbesitzerfamilie stammenden Parteiführers. Sie verfügt über viele Anhänger unter den Studenten im ganzen Lande. Studentendemonstrationen, die Bhuttos Forderungen nach politischen Reformen unterstützten, standen am Beginn der Unruhen, die schließlich zum Sturz Präsident Ayubs führten. Die People's Party bekennt sich zu einer sozialistischen Gesellschaftsordnung. Ihre Vorstellungen davon scheinen bisher recht vage, wenn man von den Forderungen nach Verstaatlichung der wichtigsten Wirtschaftszweige und nach dem Abbau der sozialen Spannungen absieht. Bhutto hat sich wiederholt für eine enge Zusammenarbeit mit der National Awami-Party Maulana Bhashanis ausgesprochen. Mit ihm teilt er die Überzeugung, daß Pakistan sich aus allen westlichen Pakten zurückziehen und eher an Rußland und China anlehnen sollte. Ein ernstes Hindernis für eine enge Zusammenarbeit dürften die sehr unterschiedlichen Auffassungen über die künftige staatliche Struktur Pakistans sein. Bhutto hat sich wiederholt für eine starke Zentralgewalt ausgesprochen, was wiederum von Bhashani strikt abgelehnt wird.

### **Wie stark sind die Parteien?**

Über die Aussichten und die Stärke der einzelnen Parteien gibt es bisher nur Spekulationen. Denn es fehlt an verlässlichen Anhaltspunkten dafür. Solange Pakistan existiert, hat es noch niemals Wahlen für das Parlament gegeben. Nur für die Provinzlandtage wurde bisher vom Stimmzettel Gebrauch gemacht — und auch das liegt nun schon 16 Jahre zurück. Über die augenblickliche Stimmung der Wähler gibt es so

<sup>5</sup> Pakistan Times, 1. 1. 1970, S. 6.

<sup>6</sup> Far Eastern Economic Revue, No. 6 vom 5. 2. 1970, S. 6.

nicht viel mehr als Vermutungen. Hinzu kommt, daß bisher die Parteien keine entscheidende Rolle im politischen Leben Pakistans gespielt haben. Über eine wirkliche Organisation verfügen nur die wenigsten von ihnen. Die meisten sind nicht viel mehr als Honoratiorenklubs, die sich um einzelne ehrgeizige Politiker sammeln. Wenn die Zeitungen nicht von deren Reden und Resolutionen berichteten, würde ihre Wirkung kaum über die Hotellobbies hinausreichen, in denen sie sich meist zur Beratung der politischen Tagesgeschäfte zusammenfinden.

Über die Aussichten der einzelnen Parteien bei den kommenden Wahlen entscheiden wahrscheinlich nicht so sehr ihre Programme und Persönlichkeiten, sondern eher die wohl mit einigem Kuhhandel verbundenen Absprachen in den einzelnen Wahlkreisen. Sobald deren Einteilung bekanntgegeben worden ist, dürften sich die Parteien und die Politiker zu Wahlbündnissen zusammenfinden. Durch diese Absprachen dürften zugleich die künftigen Gruppenbildungen in der Nationalversammlung vorweggenommen werden. Zwischen den führenden Politikern der verschiedenen Parteien haben Vorgespräche über solche Wahlbündnisse bereits begonnen. Trotz solcher Abmachungen dürfte es keiner Partei oder Parteienkoalition gelingen, eine Mehrheit in der neuen Nationalversammlung zu erobern. Dagegen sprechen auch alle bisherigen politischen Erfahrungen seit der Selbständigkeit Pakistans. Auf absehbare Zeit dürfte die Parteienzersplitterung das politische Schicksal des Landes bestimmen.

Unterdessen haben blutige Zusammenstöße in Dacca und Hyderabad und die Äußerungen radikaler Parteiführer die Befürchtung erweckt, daß Pakistan abermals in Chaos und Anarchie versinkt, noch ehe es zu Wahlen kommt. Gegen eine solche Entwicklung spricht die Entschlossenheit des Militärregimes, auch weiterhin mit harter Hand für Ruhe und Ordnung im Land zu sorgen, und die Einsicht der meisten Politiker, daß die Wahlen vielleicht die letzte Chance für sie sind, die Regierungsgeschäfte wieder selbst zu übernehmen und sie nicht den Generalen und Beamten für immer zu überlassen.

In seiner Rundfunkrede vom 28. November hat General Yahia Khan zudem zu erkennen gegeben, daß er nicht bereit ist, den Politikern für die Zeit nach den Wahlen einen Freibrief auszustellen. Falls sich die Mitglieder der neuen Nationalversammlung nicht innerhalb von vier Monaten auf eine Verfassung einigen können, wird die Nationalversammlung wieder aufgelöst, und es kommt zu Neuwahlen. Diese Drohung dürfte ihren Zweck nicht verfehlen. Die meisten Politiker hoffen, innerhalb dieser Zeit zu einer Einigung zu kommen, zumal der Staatschef schon wesentliche Konzessionen an die früheren Oppositionsparteien gemacht hat. Viele Bestimmungen der Verfassung von 1956 können ohnehin übernommen werden. Als wesentliche Frage bleibt die Verteilung der Kompetenzen in der vorgesehenen bundesstaatlichen Ordnung zu klären. Wie stark oder schwach die Bundesregierung sein soll, dürfte das beherrschende Thema der Debatten der neuen Nationalversammlung werden. Präsident Yahia Khan hat sich ausdrücklich das letzte Wort über die Verfassung vorbehalten. Damit gibt die Armee durch ihren Oberbefehlshaber zu verstehen, daß sie sich aus ihrer beherrschenden Rolle in der pakistanischen Politik nur zurückziehen wird, wenn die künftige staatliche Ordnung ihren eigenen Vorstellungen entspricht und wenn nach ihrem Urteil Bestand und Sicherheit Pakistans durch die neue Verfassung nicht gefährdet werden.