

Militärische Schleichwerbung

Entmachtung der Provinzen

Salman Rafi Sheikh

Als Pakistan 2008 von einer neunjährigen Militärherrschaft unter Pervez Musharraf zu einer gewählten Zivilregierung unter Führung der Pakistanischen Volkspartei (PPP) überging, glaubten viele, dass Pakistans „Kultur der Militärputsche“ eine demokratischere Richtung einschlagen würde. Was aus dieser Erwartung wurde, resümiert der Autor.

Der Übergang zur demokratischen Regierung bestand zunächst in der „Bewegung der Anwalt(inn)en“. Es handelte sich um einen Massenprotest, der von März 2007 bis 2009 von Anwalt(inn)en initiiert wurde, nachdem der Oberste Gerichtshof Pakistans verfassungswidrig suspendiert worden war. Die Hoffnungen auf Demokratie wurden gestärkt, als das Parlament die 18. Verfassungsänderung im April 2010 einstimmig verabschiedete. Die Verfassungsänderung stärkte Artikel 6 der Verfassung von 1973, um Militärputsche zumindest normativ zu verhindern und untersagte es jeder Person, die Verfassung außer Kraft zu setzen. Die Änderung entzog darüber hinaus höheren Gerichten die Befugnis, Militärputsche zu legitimieren. Bedeutsam war ebenso die Umkehrung des vormals zentralisierten politischen Systems Pakistans. Befugnisse und finanzielle Ressourcen wurden nun auf die Provinzen übertragen. Es handelte sich um eine deutliche Abkehr von der Militärherrschaft unter Zia-ul-Haq (1977-1988) und Pervez Musharraf (1999-2008). Bis dahin hatte Islamabad alle Befugnisse und Finanzmittel unter Ausschluss der kleineren Provinzen kontrolliert. Spätestens im Jahr 2021 gewann das pakistanische Militär jedoch die Kontrolle über die Politik zurück. Aktive und ehemalige Militärangehörige überschwemmten die zivilen Institutionen und bildeten praktisch ein „hybrides Kriegsrechtsregime“.

PTI und Präsidialsystem

Seit die *Pakistan Tehreek-i-Insaf* (PTI) bei den Parlamentswahlen im Juli 2018 an die Macht gekommen ist, werden die digitalen und sozialen Plattformen Pakistans mit offenen und diskreten Kampagnen überschwemmt, in denen die Umstellung Pakistans auf ein Präsidialsystem innerhalb einer zentralisierten Staatsstruktur befürwortet wird. Im Juni 2021 war ein Urdu-Hashtag der PTI auf Twitter ein Trendsetter: „Das Präsidialsystem steht vor der Tür“.

Warum führt die PTI eine solche Kampagne durch? Die PTI war nicht Teil des Parlaments, das 2010 die Verfassungsreformen verabschiedete und ist insofern geschichtsvergessen. Zweitens war die PTI immer schon mehr als bereit, ihre eigene schwache politische Position in der Koalitionsregierung durch die Unterstützung des militärischen Establishments zu sichern. Entsprechend räumte die PTI dem Militär ein größeres Mitspracherecht in politischen Angelegenheiten von nationaler Bedeutung ein. Diese Politik der PTI-geführten Koalitionsregierung hat in den Provinzen die Befürchtung bestärkt, dass die föderalen Einheiten und ethnischen Gruppen aufgrund der offenen Vorliebe des Militärs für ein zentralisiertes Staatswesen wenig politische Bedeutung und weniger Einfluss auf die nationale Politik haben werden.

Wichtige föderale Institutionen wie der Rat für Gemeinsame Interessen (CCI) sind vollständig aufgegeben worden. Der CCI setzt sich aus Vertretern der Zentralregierung und aller föderalen Einheiten zusammen und ist für Maßnahmen zuständig, die in die gemeinsame Zuständigkeit sowohl der Provinzen als auch der Zentralregierung fallen. Nach Ansicht von Raza Rabbani, der 2010 den parlamentarischen Ausschuss für Verfassungsreformen (PCCR) leitete und die 18. Verfassungsänderung konzipierte, schwächt dies das bestehende föderale System und begünstigt ein Narrativ für ein präsidiales System, in dem alle Befugnisse auf eine Person konzentriert sind. In föderalen Institutionen wie dem CCI sind die Streitkräfte nicht vertreten. Sie wurden daher durch Institutionen wie das Nationale Kommando- und Operationszentrum (NCOC) ersetzt, in dem das Militär eine führende Rolle spielt. Die Verfassung von 1973 schrieb mindestens eine CCI-Sitzung pro Vierteljahr vor. Die PTI-geführte Regierung hat in den ersten drei Jahren ihrer Amtszeit von Juli 2018 bis Juni 2021 gerade mal neun Sitzungen abgehalten. Dies geht einher mit konzertierten politischen Bemühungen, den Provinzen die ihnen zustehenden finanziellen Mittel vorzuenthalten.

Vom Geld

Für die pakistanischen Provinzen geht es nicht nur um politische Befugnisse,



Die Soldaten der pakistanischen Armee bei einer Übung.

Bild: Mil.ru, wikimedia (CC BY 4.0)

sondern auch um einen Zuschlag der Nationalen Finanzkommission (NFC), aktuell den siebten insgesamt. Vor dem Jahr 2009 hatte die noch vom Militär unterstützte NFC-Vergabe im Jahr 2006 dem Zentrum rund 59 Prozent der Finanzmittel zugesprochen, während etwa 41 Prozent an die Provinzen gingen. Nach dem Rückzug von Pervez Musharraf wurden im Rahmen eines neuen politischen Konsenses und der Verfassungsänderung von 2010 57,5 Prozent der Finanzmittel an die Provinzen und 42,5 Prozent an die Zentralregierung übertragen. Artikel 160 der Verfassung von 1973 besagt außerdem, dass der Anteil der Provinzen an jeder folgenden NFC-Vergabe nicht geringer sein darf als die vorherige Vergabe. Das heißt also, Referenz für NFC-Vergaben ist das Jahr 2009, mit steigenden Anteilen.

Während des größten Teils der politischen Geschichte Pakistans konnte das pakistanische Militär, wie Farhatullah Babar von der Pakistanischen Volkspartei (PPP) in einem Interview mit dem Autor sagte, „frei in die Staatskasse greifen und nehmen, was es wollte“. Die Verfassungsänderung von 2010 hat dazu beigetragen, dieses Szenario zu ändern, dem NFC einen verfassungsrechtlichen Schutz zu gewähren und dem Militär die Möglichkeit zu nehmen, die finanziellen Ressourcen des Staates willkürlich in seinen Dienst zu stellen. Nach Ansicht der meisten

politischen Beobachter/-innen ist das Fehlen einer angemessenen Kontrolle über die Finanzressourcen des Landes der Hauptgrund für den Vorstoß des Militärs für die Kooperation mit dem derzeitigen „hybriden Regime“. Dementsprechend versucht das Regime seit 2018, so viele finanzielle Ressourcen der Provinzen wie möglich in das Zentrum wieder umzuleiten. Im Dezember 2019 ging aus allen vier Provinzen ein Bargeldüberschuss von 202 Milliarden PKR (1,24 Milliarden US-Dollar) an das Zentrum zurück, anstatt das Geld für ihre regionale Entwicklung auszugeben.

Hinzu kommt der Vorstoß zur Einsetzung einer neuen Nationalen Finanzkommission. Sie soll einen neuen Verteilungsschlüssel für die Finanzmittel zugunsten des Zentrums ausarbeiten. Die Kampagne für eine neue Finanzverteilungsformel wurde von Premierminister Imran Khan kurz nach seinem Amtsantritt unterstützt. Unterstützung erfährt dieses Narrativ ebenso durch die so genannte „Bajwa-Doktrin“ – benannt nach dem Armeeführer General Qamar Javed Bajwa -, die eine direkte Rolle des pakistanischen Militärs in der Politik und der Führung des Landes befürwortet.

In meinen Interviews mit ehemaligen Militärs, die regelmäßig als „Analysten“ in verschiedenen Medien den Standpunkt des Militärs vertreten,

wurde deutlich, dass ihre Vorbehalte gegenüber der 18. Verfassungsänderung auch darin liegen, dass Provinzen eigene Lehrpläne für den Unterricht erstellen und regionale oder ethnische Identitäten fördern können. Aqil Shah, derzeit Wissenschaftler an der Universität von Oklahoma (USA), schreibt in seinem 2014 erschienenen Buch *The Army and Democracy*, dass für die pakistanische Armee regionale oder ethnische Identitäten in den Provinzen keine Rolle spielen. Folgerichtig hat das hybride Kriegsrechtsregime Schritte zur Einführung eines gemeinsamen nationalen Lehrplans in Pakistan unternommen.

Umgekehrt hat der vom Militär geführte Vorstoß zur Aushöhlung der Verfassung das Potenzial, eine neue Welle ethno-nationaler Bewegungen in ganz Pakistan auszulösen. Angesichts dieses Risikos hat die Pakistanische Demokratische Bewegung (PDM), ein Zusammenschluss von elf großen politischen Parteien, den Schutz des 18. Verfassungszusatzes ganz oben auf ihre Tagesordnung gesetzt. Dieses politische Bündnis hat bislang auch eine Zweidrittelmehrheit für die Abschaffung des 18. Verfassungszusatzes verhindert.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor



Salman Rafi Sheikh ist Doktorand an der *School of Oriental and African Studies* (SOAS) in London.

Texthinweis

Der englischsprachige Originaltext *Military Creep* erschien am 04. August auf der Internetplattform himalmag.com