

# Der Einfluss des Islams auf das politische System Pakistans

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Genese .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Das Politische System .....</b>	<b>7</b>
3.1 Vorbemerkungen .....	7
3.2 Die Präambel.....	8
3.3 Verfassungsinstitutionen.....	9
3.4 Justiz .....	11
3.5 Parteien.....	12
3.6 Frauenfrage.....	12
3.7 Minderheiten.....	13
<b>4. Fazit .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Karte Pakistan.....</b>	<b>17</b>

## 1. Einleitung

Neun Jahre nach seiner Unabhängigkeit apostrophierte sich der neue Staat Pakistan im März 1956 in seiner Verfassung als „Islamische Republik“. Damit tat er dies gut zwanzig Jahre vor den Iranischen Revolutionären im Jahre 1979, also zu einer Zeit, in der selbst in Iran Ayatollah Khomeini noch weitgehend unbekannt war.<sup>1</sup>

Die Ursache für die Staatsbezeichnung Pakistans ist in der dezidiert, um nicht zu sagen ausschließlich, islamischen Ausprägung der Unabhängigkeitsbewegung zu suchen. Hierbei sei angemerkt, dass Pakistan sich nicht auf ein vorkoloniales politisches Gemeinwesen beziehen konnte und deshalb den Glauben als einigendes Band heranzog.<sup>2</sup>

Allerdings zeigte die durch Instabilität geprägte Entwicklung des Landes deutlich, dass es auch in der Frage der Islamisierung keinen Konsens gab. Vielmehr reichten die Konzepte von einem „islamischen Sozialismus“ unter dem linksorientierten Präsidenten Bhutto bis zu einer als traditionell zu bezeichnenden Islamisierungspolitik unter General Zia (Einführung des *Zakat*, *Scharia* Gerichtshofes).

Der Text soll untersuchen, inwieweit sich das politische System Pakistans auf den Islam bezieht, da die Bezugnahme auf eben jenen eine der wenigen konstanten Faktoren in einem System der Instabilität darstellt.

Dazu muss zunächst eine Skizzierung der Entwicklung des Staates Pakistan. Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Rolle des Islams. Im eigentlichen Hauptteil soll der Einfluss des Islams auf das derzeitige politische System untersucht werden. Zu diesem Zweck wird dies anhand als zentral erachteter Kriterien vorgenommen. Abschließend wird ein Fazit gegeben.

## 2. Genese

1885 gilt als der Ausgangspunkt der Unabhängigkeit Britisch-Indiens.<sup>3</sup> In diesem Jahr gründete sich der *Indian National Congress*, indem Hindus und Muslime zusammenarbeiteten. Die Ziele, mehr Autonomie gegenüber der britischen Kolonialmacht und Einbeziehung der „indischen“ Eliten in die Administration, waren zwischen den beiden Religionsgruppen noch vereinbar. Allerdings ver-

---

<sup>1</sup> Aber erst die Revolution in Iran gilt gewissermaßen als Fanal für die radikal-islamischen Kräfte.

<sup>2</sup> Auch wenn das im Fall Ostpakistans bzw. später Bangladeschs anscheinend nicht ausreichte.

<sup>3</sup> Zu den historischen Fakten vgl. <http://www.storyofpakistan.com/>.

stärkte sich mehr und mehr das Misstrauen der Muslime gegen die Hindu-Mehrheit, was schließlich zur Abspaltung der *All India Muslim League* führte. Damit einher ging die Vorstellung einer eigenen muslimischen Nation in Indien, die aber keine historischen Anknüpfungspunkte bot. Deshalb korrelierte diese Idee zunächst noch nicht konkret mit der Gründung eines islamisch-indischen Staates.

Vielmehr handelten sowohl Vertreter des *Indian National Congress* als auch der *Muslim League* mit Großbritannien den so genannten *Government of India Act* im Jahre 1935 aus. Dabei wurde von einem säkularen Staat ausgegangen, indem Hindus und Muslime die gleichen Rechte haben sollten. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der Vertreter der *Muslim League* Ali Jinnah war, der später der Staatsgründer Pakistans wurde.

Während des Zweiten Weltkrieges sahen die muslimischen Inder die Chance, von den Briten im Gegenzug für ihrer Unterstützung in den Kämpfen im Nahen Osten bzw. Nordafrika die Zusage zu einem eigenen islamischen Staat zu erhalten.<sup>4</sup> Es gelang ihnen, dies durchzusetzen, auch wenn die daraus resultierende Teilung Indiens äußerst blutig verlief.

Obgleich die Unabhängigkeit eine starke islamische Konnotation aufwies, war sie doch eher von der Angst der Unterdrückung der muslimischen (tendenziell säkularisierten) Eliten durch die hinduistische Mehrheit beeinflusst. Das Ziel war auf Grund dessen mehr die Errichtung eines säkularen, wenn auch mit starker islamischer Prägung, als die eines auf genuin islamischen Werten und v.a. Gesetzen basierenden Staates. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass Jinnah sich in der an die Unabhängigkeit anschließenden verfassungsgebenden Versammlung immer wieder auf den säkularen *Government of India Act* bezog.

Da der Islam in dem neu geschaffenen und ethnisch heterogenen Staat als einigende Klammer fungieren sollte, musste er aber als politischer Faktor von den Eliten fortwährend berücksichtigt werden. Dadurch konnte sich die Geistlichkeit eben wegen der Berufung auf den Islam immer mehr Einfluss verschaffen. Vor allem während der Diskussion um die neue Verfassung begann dieser Prozess.<sup>5</sup>

Erst nach einer neunjährigen Beratungszeit konnte die verfassungsgebende Versammlung eine Konstitution für Pakistan verabschieden. Dabei wurde die konstituierende Versammlung zur Nationalversammlung und der bisherige *Governor* Mirza zum neuen Präsidenten ernannt. Die neue Verfassung institutionalisierte das Amt des Präsidenten, der allein die exekutive Gewalt verkörperte und weitreichende Befugnisse zugesprochen bekam, und ein Einkammer-Parlament, welches die Legislative darstellen sollte.

Überdies deklarierte sich der neue Staat als „Islamische Republik“. Schon in der Präambel wurde der islamische Charakter Pakistans angesprochen. Die Verfassung bezieht ihre Legitimation von dem allmächtigen Allah und propagiert einen

---

<sup>4</sup> Bemerkenswert ist hierbei die Rede Jinnahs 1940 in Lahore, in der er die Unabhängigkeit des islamischen Teil Britisch Indiens forderte.

<sup>5</sup> Vgl. Leonard Binder, *Religion and Politics in Pakistan*, Berkely 1961.

Staat, der sich auf die Umsetzung des Korans und der Sunna beruft. Zwar dürfe das Recht nicht gegen islamische Bestimmungen verstoßen, aber eine Einführung des islamischen Rechtes, der *Scharia*, wurde nicht unmissverständlich vorgeschrieben. Vielmehr sollte die Interpretation der Kompatibilität der Staatsführung mit islamischen Prinzipien den dafür zuständigen Instanzen überlassen bleiben. Nichtsdestotrotz durfte nur ein nicht jünger als 40jähriger Muslim Präsident werden.

Insgesamt unterließen es die Verfassungsväter den Islam als Staatsreligion festzuschreiben. Inwieweit und vor allem wie der Islam umgesetzt werden sollte, blieb also immer von den innenpolitischen Kräftekonstellationen abhängig. Dabei kam es unter anderem darauf an, wer stärker war, die Anhänger eines säkulareren Staates mit islamischer Grundlage oder die Islamisten<sup>6</sup>.

Die Geltung der neuen Verfassung war aber nicht von langer Dauer. Bereits zwei Jahre später löste der designierte Präsident Mirza diese auf und rief das Kriegsrecht aus. Allerdings wurde er von Ayub Khan gestürzt, der 1962 wiederum eine Verfassung erließ. Die Exekutive und die Legislative waren nicht mehr klar getrennt, was dem Präsidenten zusätzlichen Machtgewinn brachte, da er nun auch in den Prozess der Gesetzgebung bzw. in die Zusammensetzung der Legislativen intervenieren konnte. Ebenso unterstand ihm de facto die Justiz. Der Islam wurde erneut als maßgeblich insbesondere in der Gesetzgebung erwähnt. Allerdings sprach die Verfassung immer nur von dem Islam aber nicht von Koran oder Sunna. Dies ließ die islamische Bezugnahme des Staates liberaler erscheinen und gab noch mehr Raum für Interpretation als die Konstitution von 1956.

Im Zuge des Konfliktes um Ostpakistan, dem späteren Bangladesch, löste der Nachfolger von Ayub Khan General Yahya Khan die Verfassung im Jahre 1969 wieder auf und rief das Kriegsrecht aus. Auf Grund der äußerst angespannten innenpolitischen Situation ordnete er allerdings für das Jahr 1970 Wahlen an, aus der die *Pakistan People Party* (PPP) von Ali Bhutto als Sieger im westlichen Teil Pakistans hervorging, während im Osten die Awami-Liga siegte. Die Konfrontation mit letzterer führte letztendlich zur Abspaltung Ostpakistans.<sup>7</sup> Diese Niederlage Pakistans zog den Rücktritt Yahayas als Präsident zugunsten Ali Bhuttos nach sich. In diesem Kontext ist ebenso die Einführung der Verfassung von 1973 zu sehen.<sup>8</sup> Dem Präsidenten wurden wiederum weitreichende Befugnisse zugesichert. Das neue war die Einführung eines Zweikammer-Systems, nämlich der Nationalversammlung und des Senats. Der Islam wurde als weisungsgebend in politischen und gesellschaftlichen Fragen stärker hervorgehoben als in der vorangegangenen Verfassung.

---

<sup>6</sup> Damit sollen die Anhänger eines Staates gemeint sein, der sich ausschließlich auf islamische Bestimmungen bezieht. Für sie bildet der islamisch-arabische Staat des 7. Jahrhunderts das Vorbild eines idealen Staates.

<sup>7</sup> Hierbei ist die Unterstützung Bangladeschs durch Indien zu erwähnen, die für die Niederlage Pakistans mitentscheidend war.

<sup>8</sup> Da die Verfassung in großen Teilen heute noch Bestand hat, wird auf sie weiter unten näher eingegangen.

Mit der Formel „Islamischer Sozialismus“ ging Bhutto daran, den Staat nach sozialistischen Vorgaben umzugestalten, indem er beispielsweise die Banken und wichtige Industrien verstaatlichte. Dies brachte ihm den Widerstand der Unternehmer aber auch der Geistlichen ein, die seine Politik als nicht vereinbar mit dem Islam kritisierten. Die zunehmende Opposition konnte er weder durch Repression noch eine 1977 durchgeführte Wahl zurückdrängen. Im Gegenteil nahmen die Unruhen weiter zu, so dass der General Muhammad Zia ul-Haq 1977 das Kriegsrecht ausrief und damit auch die Verfassung wieder aussetzte.

Das Militärregime Zia bedeutete zwar keinen Bruch in der Frage der Islamisierung der politischen bzw. gesellschaftlichen Verhältnisse, da der Islam schon vorher eine bedeutende Rolle spielte. Allerdings schlug das Pendel bei ihm stärker in eine islamistische Richtung aus als in die von den vorherigen Regierungen praktizierte Variante eines säkularen Staates mit islamischer Grundlage. So führte er diverse religiöse Steuern ein, vor allem den im Koran als eine der fünf Säulen beschriebenen *Zakat* und richtete einen *Scharia* Gerichtshof ein. Überdies verschärfte er die Blasphemie Bestimmung, nach der Angriffe auf den Propheten Mohammed nicht mehr nur mit lebenslanger Haft sondern mit dem Tode zu bestrafen seien. Die Nationalversammlung wurde durch die *Majlis-i-Shoora* ersetzt. Schon der Name der neuen Institution zeigte die dezidiert islamische Ausrichtung dieser Maßnahme, da sich *Schoora* auf das gleichnamige Prinzip bezieht. Dieses bedeutet, dass die Beratung, *Schoora*, die Grundlage guter islamischer Herrschaft sein soll.<sup>9</sup> Ebenso forcierte er eine Schulbildung nach islamischen Gesichtspunkten, indem er z.B. das Arabische als obligatorische Schulsprache einführte.

Mit dieser Politik wollte General Zia als Vorbild für die islamische Welt wirken und Pakistan zu einer Bastion für den Islam aufbauen. Allerdings erreichte er weder in den islamischen Ländern noch in der westlichen Welt die Bedeutung des etwa zeitgleich an die Macht gekommenen islamistischen Regimes in Iran mit seinem charismatischen Führer Khomeini.

Zia ließ zwar ab 1985 wieder Wahlen durchführen, die aber seiner Macht keine Grenzen setzen konnten, da er sich als Präsident weitreichende Befugnisse zugestanden hatte.

Nachdem er bei einem Flugzeugabsturz im August 1988 ums Leben gekommen war, setzte die Phase eines demokratischen, aber unsicheren und unübersichtlichen Zwischenspiels bis 1999 ein. Die Zeit prägten instabile Regierungen und verworrene Machtstrukturen. Insbesondere das ungeklärte Verhältnis zwischen Präsident und oberstem Gerichtshof erscheint bedeutsam.<sup>10</sup>

In der Frage der Islamisierung des Staatswesens konnte auf Grund der instabilen innenpolitischen Verhältnisse keine eindeutige Politik durchgeführt werden. Die

---

<sup>9</sup> Daraus wird oft der demokratische Charakter des Islam hergeleitet, wenngleich die *Schoora* wohl zunächst den herrschenden Eliten vorbehalten war.

<sup>10</sup> Besonders deutlich wurde dies, als Präsident Ishaq Khan die Regierung Nawaz Scharif entließ, der Gerichtshof diese Maßnahme aber für nichtig erklärte und Scharif sein Amt als Premierminister weiter ausüben konnte.

beiden wichtigsten Protagonisten der Zeit, Benazir Bhutto und Nawaz Scharif, lösten sich nicht aus dem islamischen Kontext, betrieben aber auch keine forcierte Islamisierungspolitik, wenngleich Scharif ein Gesetzesentwurf zur Verschärfung der *Scharia* verabschiedete. Dass sich die verschiedenen Regierungen aber nicht fundamental in Fragen des Islam unterschieden, zeigte sich unter anderem im Umgang mit dem radikalislamischen Taliban Regime, welches in den 90er Jahren in Afghanistan an die Macht kam. Unabhängig seiner verschiedenen Regierung war Pakistan eines der drei Länder<sup>11</sup>, das die Regierung in Kabul anerkannte.

Im Oktober 1999 putschte sich General Musharraf in Islamabad an die Macht. Unmittelbarer Anlass war der von Sharif angeordnete Rückzug pakistanischer Truppen, denen Musharraf vorstand, aus der Krisenregion Kashmir-Kargil<sup>12</sup>. Weite Teile der Bevölkerung und insbesondere des Militärs sahen dies als Verrat an der nationalen Sache an. Das Ausland verurteilte die verfassungswidrige Machtübernahme. Nichtsdestotrotz gab sich das neue Regime unter General Musharraf moderat, indem es z.B. die Verfassung und das Parlament nicht auflöste, sondern nur suspendierte oder nicht das Kriegsrecht sondern nur den Notstand ausrief. Schließlich ernannte sich der General im Juni 2001 selbst zum Präsidenten und gab so seiner Herrschaft einen legalen Antlitz und sicherte sie langfristig ab.

In Fragen der Islamisierung des Pakistanischen Staates fährt Musharraf einen pragmatischen Kurs. Das zeigte sich vor allem nach dem 11. September 2001 in der Afghanistan Frage. Um die USA zur Aufhebung der Sanktionen gegen Pakistan zu bewegen, schloss sich General Musharraf deren Kampf gegen den Terror und damit auch dem Krieg gegen das vormals verbündete Taliban-Regime an. Im selben Kontext ist seine Kritik am islamischen Extremismus und Terrorismus zu sehen. Überdies kündigte er im Januar 2002 an, die islamischen Elemente der Verfassung zu prüfen. Als Vorbild für seine Staatsführung gibt er den Gründer der modernen Türkei, Atatürk, an.<sup>13</sup> Zudem propagiert er sein eigenes Bild eines toleranten und gesellschaftlich relevanten Islam, der aber in Gegensatz zu dem traditionellen der Islamisten steht. Deren Interpretation sei mitverantwortlich für die Rückständigkeit Pakistans. Damit setzt er sich in Gegnerschaft zu den Islamisten, die einer solchen „säkularen“ Politik antagonistisch gegenüber stehen. Seine Auffassung von der islamischen Ausgestaltung Pakistans entspricht also eher der des legendären Staatsgründers Jinnah mit Pakistan als säkularen Staates mit islamischer Grundlage als der eines dezidiert islamisch regierten Landes.

Obwohl ihm de facto keine Machtgrenzen gesetzt sind, musste er einem Urteil des Obersten Gerichts vom Herbst 2002 stattgeben, indem dieses den General aufforderte, der Verfassung gemäß Wahlen abzuhalten. Wenngleich solche

---

<sup>11</sup> Neben Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

<sup>12</sup> Diese ist Teil der Auseinandersetzung zwischen Pakistan und Indien.

<sup>13</sup> Vgl. Andreas Rieck, Der politische Kurswechsel in Pakistan, in APuZ B3-4/2001, S. 37.

Wahlakte kaum Einfluss auf die Machtverhältnis in Pakistan haben, so zeigt dieser Vorgang deutlich, dass sich Musharraf in seiner Herrschaft auf eben diese Verfassung beziehen muss.

### **3. Das Politische System**

#### **3.1 Vorbemerkungen**

Insbesondere drei Einflussfaktoren sind für das politische System prägend und wirken kontinuierlich auf es ein. Diese müssen bei allen anderen Komponenten, die weiter unten behandelt werden, immer mitberücksichtigt werden.

Zum Ersten wäre die herausragende Rolle des Militärs zu nennen. Seit der Unabhängigkeit machte es immer dann von seiner Macht Gebrauch und übernahm die Regierungsgeschäfte, wenn eine von ihm als Fehlentwicklung wahrgenommene Politik stattfand. Allerdings besteht innerhalb des Militärs keineswegs Konsens über die Islamisierung des politischen System Pakistans. Hierbei sei z.B. auf die Unterschiede in der Politik Ayub Khans (v.a. die Verfassung von 1962) und Zia ul-Haq verwiesen. Der sozusagen kleinste gemeinsame Nenner der Militärs war die Präferenz autoritärer Krisenlösung für gesellschaftspolitische Problemstellungen.

Zweitens erscheint die Prägung durch die Kolonialzeit bedeutsam.<sup>14</sup> Großbritannien regierte Britisch-Indien mit einer kleinen Anzahl von Bürokraten und Militärs. Diese wurden durch indigene Kräfte, wie etwa Fürsten unterstützt. In der Hierarchie oben stand der *Indian Civil Service* (ICS), der zu Anfang nur Briten offen stand, aber zunehmend wurden auch indische Beamte aufgenommen. Erwähnenswert ist die ständige Rotierung der Beamten durch Regionen und Abteilungen. Die beiden aus Britisch-Indien entstandenen Staaten Indien und Pakistan übernahmen das System mitsamt der britischen Beamten. Zwar wurde dieser *Service* wieder abgeschafft, aber der Einfluss dieses System blieb bis heute bestehen. Des weiteren beeinflusste die Kolonialmacht ebenso die Justiz und das Bildungswesen. Damit einher ging aber die Öffnung weiter Teile der Bevölkerung für säkulare Ideen und Werte, die jedoch in vielen Fällen inkompatibel zu „dem Islam“ sein konnten.

Zum Dritten besteht weiterhin die Feudalstruktur.<sup>15</sup> Etwa 40 % der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche befindet sich im Besitz der Großgrundbesitzer. Dies korreliert mit einer unflexiblen sozialen Hierarchisierung, die von großen Teilen der Bevölkerung als unumstößlich und somit frustrierend wahrgenommen wird. Die große Macht der Feudalherren verhinderte bisher eine umfassende Landreform zugunsten der Kleinbauern.

---

<sup>14</sup> Vgl. Wolfgang-Peter Zingel, Stabilitätsanalyse Pakistan, in: Sigrid Faath (Hrsg.) Stabilitätsprobleme zentraler Staaten Ägypten, Algerien, Saudi Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen, Hamburg 2003, S.4.

<sup>15</sup> Vgl. Katharian Hübner-Schmidt, Konfliktanalyse Pakistan, FES/ FNSt Oktober 2004, S. 5.

Eine konsequente Islamisierung müsste aber diese Ordnung zerstören, da sie nicht mit dem egalitären Grundgedanken des Islams vereinbar ist.

### 3.2 Die Präambel

Eine Präambel steht meist einer Verfassung voran und führt die Motive, Absichten und Ziele der Verfassungsväter für eine Konstitution näher aus. Darüber hinaus soll sie auch einen Konsens der Gesellschaft wiedergeben. Auf Grund dessen erscheint es sinnvoll, die Präambel der Verfassung der Islamischen Republik Pakistan gesondert zu betrachten.

Schon der erste Abschnitt macht deutlich, dass sich der Staat Pakistan auf den Islam und seine Gesetze bezieht.<sup>16</sup> Alle Bestimmungen müssen sich demnach an dem „allmächtigen Allah“ und seinen Geboten orientieren. Im Folgenden wird herausgestellt, dass es der Wille der pakistanischen Bevölkerung sei, sich eine Verfassung zu geben und der Staat ausschließlich von einer Autorität regiert werden dürfe, die nur von eben jenem Volk dazu legitimiert wurde. („Wherein the State shall exercise its powers and authority through the chosen representatives of the people.“) Der Staat müsse nämlich auf Prinzipien wie Demokratie, Freiheit oder Gleichheit beruhen, welche so vom Islam postuliert würden. Daher dürften die Pakistani auch nach ihren individuellen Präferenzen leben bzw. dies in Gemeinschaften tun, wenn das in Einvernehmen mit Koran oder Sunna stünde.<sup>17</sup> Allerdings werden Minderheiten in der Ausübung ihrer kulturellen und religiösen Bräuche ausdrücklich toleriert. Ebenso wird die föderale Form Pakistans und die relative Autonomie bzw. Achtung der besonderen Charakterzüge der einzelnen Territorien hervorgehoben. Des Weiteren soll die Unabhängigkeit der Justiz gesichert werden. Ob bzw. inwieweit diese mit der *Scharia* korreliert, wird aber nicht ausgeführt. Bemerkenswert ist der Bezug zu Ali Jinnah und seiner Staatsidee, nämlich eines demokratischen, pakistanischen Staates, welcher auf den islamischen Prinzipien der sozialen Gleichheit basieren soll.

Insbesondere zwei Merkmale stellt die Präambel der Verfassung als essentiell heraus: zum einen den Bezug zum Islam und zum anderen den demokratischen Charakter der Konstitution. Dies wirft aber die Frage nach dem Zusammenspiel der beiden Komponenten auf. Zwar kann man keinesfalls davon sprechen, dass Islam prinzipiell demokratieablehnend bedeutet. Im Gegenteil ist ein wesentliches Kennzeichen dieser Religion sein egalitärer Charakter, der sich unter anderem in der Gleichheit aller Gläubigen manifestiert. Überdies muss auf Koranstellen verwiesen werden, die den Zwang im Glauben verbieten.<sup>18</sup> Allerdings

---

<sup>16</sup> Zum englischen Wortlaut der Verfassung vgl. [http://www.nrb.gov.pk/constitutional\\_and\\_legal/constitution](http://www.nrb.gov.pk/constitutional_and_legal/constitution).

<sup>17</sup> Die Erwähnung von Koran oder Sunna erscheint wichtig, weil sie von Ayub Khan in der Verfassung von 1962 nicht vorgenommen wurde, um dem Islam in Pakistan einen liberaleren Antlitz zu geben.

<sup>18</sup> So z.B. Koran 10,99: „Wenn dein Herr wollte, würden die, die auf der Erde sind, alle zusammen gläubig werden. Bist du es etwa, der die Menschen zwingen kann gläubig zu werden.“

gibt es im Koran auch Stellen, die die Ungläubigkeit als Strafe Gottes verdammen und eine Bestrafung durch den Menschen verlangen. Aus diesem Beispiel des Umganges mit der Ungläubigkeit wird deutlich, dass der Koran scheinbar<sup>19</sup> widersprüchlich und eine Interpretation nötig ist, um den Meta-Inhalt<sup>20</sup> zu erkennen. Die Geschichte und Entwicklung des Islams zeigt auch, dass sich viele verschiedene Interpretationsschulen und -strömungen ausgebildet haben. Das wird ebenfalls in Pakistan deutlich, wo zwar die Sunniten die Mehrheit der Bevölkerung stellen, aber vor allem die Schiiten eine beachtenswerte Minderheit sind und andere Vorstellungen von der Umsetzung von Koran oder Sunna haben. Darüber hinaus sind sich auch die Sunniten in der Auslegung des Islams nicht einig. Das bedeutet aber, dass das Verhältnis zwischen Demokratie und Islam, welches die Präambel als wesentlich beschreibt, unterschiedlich interpretierbar ist und interpretiert wird. Daher kann es durchaus zu Widersprüchen zwischen dem demokratischen und islamischen Anspruch der Verfassung kommen, zumal Demokratie hier keiner näheren Definition unterliegt. Wie diese möglichen Gegensätze aufzulösen sind, wird nicht explizit angesprochen. So ist die Umsetzung der Präambel von innenpolitischen Machtkonstellationen und der Gewichtung der beiden Komponenten durch die jeweilig Herrschenden abhängig. Seit der Unabhängigkeit wurde die Verfassung und damit die Präambel mehrmals außer Kraft gesetzt, womit die putschenden Generäle den potentiellen Gegensatz nicht auflösen mussten. Ihnen ging es vielmehr um die Machtsicherung, so dass sie die demokratische Komponente in den Hintergrund drängten. Auf den Islam bezogen sich allerdings alle autoritären Regierungen, wenn auch in unterschiedlicher Art und Weise. Der zurzeit amtierende Präsident Musharraf kam ebenfalls mittels eines Putschs an die Macht. Er verfährt ähnlich wie seine Vorgänger. Die Verfassung und damit das demokratische Prozedere setzte er aus bzw. führte es später pro forma wieder ein, ohne dadurch seine Macht verlieren zu können. Daneben bezieht er sich auf den Islam und propagiert eine anti-traditionelle und moderate Variante. Wie dies im Detail gemeint ist, lässt er bisher offen.

### 3.3 Verfassungsinstitutionen

Pakistan hat ein semi-präsiendentielles Regierungssystem. Das heißt, dass die Exekutive sowohl von einem Präsidenten als auch von einem Premierminister gebildet wird.

De-facto- ist aber der **Präsident** die maßgebliche Figur in dem pakistanischen Institutionengeflecht.<sup>21</sup> Gemäß der Verfassung wird der Präsident von einem *electoral college* gewählt, welches aus den beiden Kammern, nämlich Senat und Nationalversammlung, und den Provinz-Versammlungen besteht. Er darf nur für

---

<sup>19</sup> Zumindest auf den ersten Blick und ohne die höheren Weihen der Koraninterpretation zu besitzen.

<sup>20</sup> Falls jener überhaupt jemals für den Menschen erkennbar sein kann.

<sup>21</sup> § 41- 49.

maximal zwei Legislaturperioden gewählt und kann theoretisch vom Parlament bei einer 2/3 Mehrheit abgesetzt werden. Die Voraussetzung, die für die Qualifizierung zum Präsidentenamt nötig ist, besteht in dem Status eines mindestens 41-jährigen Muslims.<sup>22</sup>

In realiter haben sich die bisherigen Präsidenten, so auch Musharraf, weitreichende Befugnisse gesichert, damit ihre Macht nur schwer gefährdet werden kann. Der Präsident besitzt ein großes Repertoire an so genannter *reserve power*. Demgemäss kann er die Nationalversammlung auflösen, wobei er aber Neuwahlen innerhalb von neunzig Tagen anberaumen muss, und den Premierminister entlassen.<sup>23</sup> Darüber hinaus ist er Mitglied im *National Security Council* und steht sämtlichen Armeegremien, wie beispielsweise der Marine, vor. Eingeschränkt wird er de jure vom *Supreme Court*, der insbesondere die Auflösung der Nationalversammlung blockieren kann.<sup>24</sup>

Das **Parlament** oder *Majlis-e-Shoora*, welches für die Legislative verantwortlich ist, besteht aus zwei Kammern, zum einen der Nationalversammlung und zum anderen dem Senat.<sup>25</sup> Die **Nationalversammlung** wird vom Volk durch direkte und freie Wahlen bestimmt. Neben den regulären Sitzen sind noch weitere exklusiv für Minderheiten bzw. Frauen vorgesehen. Diese Versammlung wählt den **Premierminister** für fünf Jahre. Jener entstammt meist der Partei bzw. Koalition mit den meisten Stimmen und ist für die Zusammenstellung des Kabinetts verantwortlich. Der **Senat** stellt die Vertretung der einzelnen Provinzen auf Staatsebene dar.<sup>26</sup> Er hat hauptsächlich eine beratende Funktion in Fragen der Legislative.

Die Verfassung und da besonders die Präambel schreibt vor, dass sich der Staat und damit auch seine Repräsentanten nach dem Islam zu richten haben. Wer in dem Institutionengefüge die geltende Interpretation des Islams vorgibt, bleibt aber obskur. Von seiner Machtstellung wäre dies am Ehesten dem Präsidenten vorbehalten. Allerdings ist bei ihm eine dezidierte Kenntnis der islamischen Theologie nicht Voraussetzung zur Amtzulassung. Somit legt er den Islam schon formal nicht zwingend nach theologisch fundierten Kriterien aus. Damit besteht die Gefahr, dass die Religion zur Machtsicherung instrumentalisiert wird.

Indes wäre eine Prüfung der Vereinbarkeit der Regierungsführung mit dem Islam der Justiz möglich, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

---

<sup>22</sup> Hier wäre zu fragen, ob die Verfassung in dem Fall konsequent ist, da § 27 vorschreibt, dass man wegen seiner Religion nicht für ein öffentliches Amt ausgeschlossen werden dürfe.

<sup>23</sup> Diese Befugnis des Präsidenten wurde zwischenzeitlich durch das 13. *Amendment* im Jahre 1997 beschränkt.

<sup>24</sup> Diese Bestimmung wurde der Verfassung durch das 17. *Amendment* im Jahre 2003 zugefügt.

<sup>25</sup> § 50-89.

<sup>26</sup> Zu den detaillierten Bestimmungen zur Zusammensetzung des Senats vgl. § 59.

### 3.4 Justiz

In Pakistan herrscht eine verworrene Rechtsstruktur. Das liegt daran, dass ein Nebeneinander von weltlichem Recht, welches durch den *Supreme Court* vertreten wird und religiösem Recht, das der *Federal Shariat Court* repräsentiert, besteht. In einigen ländlichen Regionen wird zudem noch ein Stammesgewohnheitsrecht angewandt. Erschwerend hinzu kommt das oftmalige Ausrufen des Kriegsrechts bzw. des Notstandes, was die reguläre Rechtsprechung außer Kraft setzen kann und somit die Bildung einer Rechtstradition erschwert. Eine klare Kompetenzabgrenzung hat bisher nicht stattgefunden, vielmehr konkurrieren weltliches und religiöses Recht miteinander.

Das oberste Gremium ist bis jetzt der *Supreme Court* geblieben.<sup>27</sup> Neben dem oben erwähnten Recht, die *reserve power* des Präsidenten zu blockieren, besitzt er noch weitere Befugnisse. So kann er präsidentielle Anordnungen und parlamentarische Gesetzeserlasse als verfassungswidrig zurückweisen. Jede seiner Entscheidungen habe zudem bindenden Charakter für alle anderen pakistani-schen Gerichtshöfe. Außerdem fungiert er als Berufungsinstanz.

Bemerkenswert an dem *Supreme Court* ist, dass es ihm gelang, sich als Hort der Stabilität in einem durch oftmalige Machtwechsel geprägtem Land zu etablieren. Er wird sowohl von den Eliten als auch von der Bevölkerung als integer angesehen und verkörpert eine allseitig geachtete Autorität.

Dem *Supreme Court* untergeordnet sind die so genannten *High Courts*, die die Rechtsprechung und partiell -setzung in ihren jeweiligen Provinzen übernehmen. Allerdings hat ersterer keine explizite Kontrolle über die *High Courts*.

Der *Federal Shariat Court* wurde im Zuge der Islamisierung Zia ul-Haqs institutionalisiert. Das Gremium setzt sich aus fünf Personen, die für eine Positionen im *High Court* geeignet wären, und aus drei Geistlichen, die dezidierte Kenntnisse in islamischem Recht haben müssen, zusammen.<sup>28</sup> Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Kompatibilität von Gesetzen oder Verordnungen mit dem Islam, wie er durch den Koran und die Sunna postuliert wird, zu prüfen. Bei negativem Befund muss die Regierung entsprechende Änderungen unternehmen, die eine Vereinbarkeit gewährleisten.

Insbesondere die islamistischen Parteien fordern immer wieder die Anwendung der *Scharia* auf den gesamten Rechtsbereich und damit eine Ausweitung der Befugnisse des *Federal Shariat Court*. Trotz gradueller Zugeständnisse vermieden es die bisherigen Regierungen, der Forderung nachzukommen. Auch Musharaf gab dem Ansinnen nicht nach, da er einen progressiveren Islam zur Behebung der Rückständigkeit Pakistans propagiert.

Speziell zwei Komponenten der *Scharia* sind Gegenstand von innenpakistani-schen Diskussionen. Zum einen wäre das Blasphemie-Gesetz zu nennen, nach der eine Beleidigung des Propheten Mohammeds mit dem Tod bestraft werden kann. Dies wurde fortwährend zur Unterdrückung und Ausbeutung von nicht-

---

<sup>27</sup> § 176-191.

<sup>28</sup> § 203A-203J.

muslimischen Minderheiten als legale Grundlage herangezogen. Musharraf will das Gesetz zwar nicht auflösen, wohl aber eine Verbesserung des Verfahrens erreichen, um eine willkürlichen Anwendung auszuschließen. Zweitens sind die *Huddud* Strafen anzuführen. Dabei handelt es sich um Vergehen, für die der Koran eine bestimmte Bestrafung vorschreibt (z.B. Handabhacken bei Diebstahl). Sie wurden von Zia während seiner Islamisierungspolitik eingeführt. Diese Strafen werden zwar durchaus vollstreckt, aber grundsätzlich ist es möglich, sich an die nächst höhere Instanz<sup>29</sup> zu wenden, um eine solche Rechtsprechung zu überprüfen. Dabei werden die Urteile dann auch zum Teil revidiert.

### **3.5 Parteien**

Seit der Unabhängigkeit konnten die Parteien ihren Wert als Stabilisationsfaktor nicht unter Beweis stellen. Dafür maßgeblich verantwortlich sind mehrere Faktoren.<sup>30</sup> Zum Ersten sind für die Parteien weniger Programme als Personen ausschlaggebend. Damit einher geht, dass es keine innerparteiliche Institutionalisierung gibt, die den Wegfall einer Persönlichkeit kompensieren und für den nötigen Nachwuchs sorgen könnte. Zweitens handelt es sich bei pakistanischen Parteien vorwiegend um Regionalparteien, deren Wählerschaft oft fast ausschließlich ihrem Stammland entspringt. Zudem sind, drittens, die Parteien häufig Interessenvertretungen einflussreicher Familien, die sich mehr an ihrem Prestige als am Gemeinwohl orientieren. Erschwerend hinzu kommt, dass es den Parteien aufgrund der oftmaligen Militärputsche und der damit verbundenen Repression kaum möglich war, Kontinuität in ihr Innenleben zu bringen.

Ohne auf die Parteien im Einzelnen einzugehen, soll hier angemerkt sein, dass sich das Parteienspektrum in Pakistan als diffus darstellt. Allen gemeinsam ist aber die Bezugnahme auf den Islam. Allerdings reichen die Interpretationen von einer an Ali Jinnah angelehnten säkularen Variante eines islamischen Staates der PML über den islamischen Sozialismus propagierende PPP bis hin zu den islamistischen Parteien, die meist einen puritanischen sunnitischen Islam vertreten.<sup>31</sup> All diese Varianten waren bisher nicht geeignet, eine demokratische Kultur zu entwickeln, da auch sie den potentiellen Gegensatz Islam-Demokratie nicht lösen konnten bzw. wollten. Darüber hinaus erkennen alle die Rechtmäßigkeit von jeweils einer anderen Partei gebildeten Regierung nicht an.

### **3.6 Frauenfrage**

Der Umgang mit Frauen wird meist als Gradmesser der islamischen Durchdringung eines Staatswesens herangezogen. Das liegt daran, dass der Koran vorschreibt, die Frau auf die häusliche Rolle zu beschränken. Zudem enthält er Bestimmungen, die die Frau dem Mann rechtlich unterordnet, wie z.B. die unter-

---

<sup>29</sup> Meist werden solche Urteile auf regionaler Ebene ausgesprochen.

<sup>30</sup> Vgl. Craig Baxter, et al., Pakistan, in: Craig Baxter et al. Government and Politics in South Asia, Boulder, 1998.

<sup>31</sup> Zu der islamistischen „Szene“ Vgl. Anm12, S. 32-35.

schiedliche Gewichtung von weiblichen und männlichen Zeugenaussagen. Inwieweit ein Staat dies umsetzt, kann zeigen, in welchem Maße er sich nach islamischen Bestimmungen ausrichtet. Eine solche Interpretation des Korans wird aber von muslimischen Frauen zunehmend in Frage gestellt und als männlich kritisiert. Die Männer wollten so den gesellschaftlichen Status quo und damit ihre Macht erhalten.

In Pakistan wird die Frau primär über den häuslichen Bereich definiert.<sup>32</sup> Das bedeutet, dass sie hauptsächlich als Mutter und Ehefrau zu agieren hat und wahrgenommen wird. Das Rechtssystem, welches sich durch ein Nebeneinander von säkularem Recht, *Scharia*-Bestimmungen und Stammesrecht kennzeichnet, ist vor allem für Frauen mit erheblichen Nachteilen verbunden. Speziell auf dem Land legitimiert sich Gewalt gegen Frauen durch die Urteile von Ältestenräten oder Stammesgerichten. Diese erlauben so genannte „Ehrenmorde“, bei denen Frauen bei angeblicher Verschmutzung der Familienehre getötet werden dürfen. Gesetzesinitiativen, unter anderem von Musharraf, die solchen Urteilen Einhalt gebieten sollen, werden von den „islamischen“ Kräften immer wieder ausgebremsst.

Daneben gelten aber auch *Scharia* Bestimmungen, wie z.B. das Recht eines Mannes, vier Ehefrauen haben zu dürfen.

Insgesamt resultiert die Ungleichbehandlung der Frau nicht eindeutig aus der Religion. Vielmehr ist sie die Folge einer in Pakistan verwurzelten patriarchalischen Tradition, die zwar auch auf (konservativ-interpretierten) religiösen Praktiken gründet, aber ebenso auf traditionellen, stammesgeprägten Denkweisen, deren Anfänge schon vor der Islamisierung Pakistans zu suchen sind. Jeder, wenn auch meist sehr zaghafte, Versuch, die Rechte der Frau aus diesem Kontext zu lösen, konnte bisher von traditionellen Eliten und Islamisten vereitelt werden.

### 3.7 Minderheiten

Pakistan ist keineswegs als ein homogener Nationalstaat zu bezeichnen.

Zwar gehören circa 97% der Bevölkerung dem muslimischen Glauben an, was aber keinen Konsens in der Frage der Auslegung dessen zur Folge hat. Insbesondere in den Paschtunischen Regionen praktiziert die Bevölkerung einen orthodoxen sunnitischen Islam. Jedwede Reformbestrebung, deren Ursprünge meist schon in die frühen Jahrhunderte der islamischen Geschichte zurückreichen, werden als Ketzerei gebrandmarkt und bekämpft. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten haben gewissermaßen schon Tradition und konnten bisher von keiner Regierung wirkungsvoll begrenzt werden. Eine weitere strittige Frage ist der Umgang mit den Ahmadis.<sup>33</sup> Diese

---

<sup>32</sup> Vgl. Anm. 14, S. 12f.

<sup>33</sup> Vgl. Dietrich Reetz, Präsident Musharraf und der institutionelle Islam- Bruch, Reform oder Kontinuität?, in: Hans-Georg Ebert, Thoralf Hanstein (Hrsg.), Beiträge zum Islamischen Recht III, Frankfurt/Main 2003, S.145f.

propagieren einen toleranten und friedvollen Islam. Ali Bhutto erklärte jene Strömung 1974 zur nicht-islamischen Sekte, so dass die Blasphemie auf sie anwendbar wurde und die Anhänger sich zunehmender Verfolgung ausgesetzt sahen. Eine Verbesserung ihrer Situation wurde unter Musharraf, auch auf Druck der radikalislamischen Kräfte, nicht initiiert. Zusätzlich stehen die unterschiedlichen sunnitischen Kräfte in Rivalitätsverhältnissen. Oft geht es dabei um die Anerkennung mystischer Elemente im Islam.

Fernerhin kommt es immer wieder zu blutigen Übergriffen gegen Christen und Hindus, wobei erstere aber laut Koran zu tolerieren wären.

Wie bei vielen anderen postkolonialen Staatsgründungen existiert in Pakistan eine ethnische Zersplitterung, welche kaum zu erfassen ist. Da die Verordnungen der Zentralmacht oft nicht als bindend angesehen werden, kommt es regelmäßig zu Konflikten, vor allem um natürliche Ressourcen.<sup>34</sup> Die häufig übereinstimmende Religion wirkt hier nicht deeskalierend.

Die in der Verfassung postulierte Tolerierung von Minderheiten findet keine Entsprechung. Dies ist aber nicht ausschließlich dem Fehlverhalten der bisherigen Regierungen anzulasten. Vielmehr haben die Konflikte eine Eigendynamik entwickelt, auf die die jeweiligen Regime bisher nicht mäßigend einwirken konnten, da die Machtreichweite der Staatsmacht begrenzt ist. Das gilt zurzeit vor allem für die angrenzenden Regionen zu Afghanistan, auf die die Regierung in Islamabad kaum noch Einfluss hat.

Das weite Spektrum an divergenten Islaminterpretationen wird es überdies schwierig machen, eine konsensuelle Auslegung des Islams auf Staatsebene zu entwickeln. Dies wäre aber notwendig, damit der Islam als politischer Ordnungsfaktor, wie in der Verfassung vorgesehen, wirken könnte.

#### **4. Fazit**

Das politische System Pakistans bewegt sich insbesondere zwischen drei Polen, nämlich die in der Verfassung als essentiell bestimmten Faktoren Demokratie und Islam und die Bevorzugung autoritären Krisenmanagements, was vornehmlich vom den militärischen Eliten präferiert und durchgeführt wird.

Der demokratische Faktor ist derjenige mit der wenigsten Sanktionsmacht. Obschon es Parteien und somit Träger eines demokratisch-politischen Willensbildungsprozesses gibt, konnte sich bisher keine demokratische Kultur ausbilden. Das liegt unter anderem daran, dass die Parteien sich nicht zu so genannten *catch all partys* entwickelt haben und nur Partikularinteressen, vornehmlich von Familien repräsentieren. Eine wirklich „pakistanische“ Partei, die versucht, möglichst alle Gruppierungen des Landes als Wähler zu erreichen, existiert nicht bzw. nur in Ansätzen. Überdies konnte sich bisher kaum eine demokratische Zivilgesellschaft entwickeln, was nicht zuletzt an den häufigen Putschen und der damit verbundene Repression lag. Der Begriff Demokratie konnte somit bisher

---

<sup>34</sup> Vgl. Anm.14, S.19f.

nicht mit Leben gefüllt werden und ist in Gefahr, zur bloßen Phrase zu verkommen.

Wesentlich einflussreicher ist der autoritäre Problemlösungsgedanke, da er von einem maßgeblichen Akteur der pakistanischen Innenpolitik, dem Militär, vertreten wird. Indes herrscht kein Konsens darüber, wie dies zu praktizieren sei.

Der dritte Faktor, Islam, stellt den bedeutendsten dar. Der Islam wurde schon von den Staatsgründern als entscheidende Größe zur Zusammenhaltung des neu geschaffenen Staates Pakistan gesehen, da nahezu die gesamte Bevölkerung diesem Glauben angehört.

Besonders bedeutsam wird er vor allem vor dem Hintergrund, dass diese drei Komponenten miteinander nur schwer vereinbar sein dürften. Während Demokratie und Militärdiktatur von Akteuren nur getrennt voneinander vertreten werden<sup>35</sup>, berufen sich alle Gruppierungen aber auch die Verfassungsinstitutionen in irgendeiner Form auf den Islam. Darin liegt aber genau das Problem: da es **den** Islam nicht gibt und in Pakistan viele verschiedene Richtungen beheimatet sind, taugt er nicht dazu, den aus reichlich zentrifugalen Kräften und divergenten Gesellschaftsvorstellungen bestehenden Staat zusammenzuhalten. Vielmehr werden diese unterschiedlichen Interpretationen die Konfliktsituation in dem Land weiter verschärfen, zumindest so lange bis ein Konsens über den „pakistanischen Islam“ herrscht.

Daraus lässt sich folgendes ableiten:

Auf der einen Seite scheint es so, dass die Berufung auf den Islam von vielen politischen Kräften nur als Instrument zur Herrschaftssicherung bzw. –erobierung genutzt wird, weil die Bevölkerung fast ausschließlich eben dieser Religion angehört.<sup>36</sup> Der Islam verkommt so zum Spielball von Machtinteressen, was langfristig zu einer Diskreditierung der sich islamisch titulierenden Kräfte und Eliten seitens der Bevölkerung führen könnte. Damit wäre der Prozess des Staatszerfalls aber alles andere als unwahrscheinlich.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass damit die Maxime „der Islam ist die Lösung“ in Verruf geraten würde.<sup>37</sup> Auf Grund der vielen unterschiedlichen Islaminterpretationen der konkurrierenden politischen Kräfte wird ein politisierter Islam als solcher nicht diskreditiert. Auch beim Versagen einer sich über den Islam definierenden Regierung würde eher eben jener als dem politisierten Islam per se die Schuld zugeschrieben.

---

<sup>35</sup> Auch wenn ein Diktator sich selbst als Demokrat tituliert, ist seine Herrschaft, wie im Fall Musharraf, nicht mit einer Demokratie verträglich.

<sup>36</sup> Hier wäre aber zu fragen, inwieweit solche Akteure wirklich den Islam rein rational-kalkulierend verwenden können, da sie in einem islamischen Kontext sozialisiert und von der Religion geprägt wurden.

<sup>37</sup> Anders als etwa im Iran, wo das Versagen der politischen geistlichen Eliten im politischen Alltagsgeschäft zunehmend zu einer Infragestellung des politischen Islams führt. Das könnte insbesondere nach dem Scheitern der Reformislamisten um Khatami der Fall werden, weil auch die islamisch-politische (Eliten-)Opposition die Probleme nicht lösen konnte.

Insgesamt beeinflusst der Islam das politische System Pakistans signifikant, da er der wichtigste der drei maßgeblichen Pole ist. Die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten könnten aber dazu führen, dass zum einen die derzeitigen politischen, islamischen Akteure wegen ihrer als Instrumentalisierung des Islams wahrgenommene Machtpolitik langfristig diskreditiert werden. Diese Diskreditierung betreffe aber nicht den politisierten Islam, da dieser nicht eindeutig einer politischen Kraft zugeordnet werden kann. Es besteht demnach durchaus die Chance, dass ein unverbrauchter Akteur diesen, authentisch vorgebracht, zur Mobilisierung der Bevölkerung zu nutzen vermag. Ein solcher kann sowohl radikalislamischen sein aber auch, was für die Stabilität Pakistans wünschenswert wäre, die Vereinbarkeit des Islams mit Demokratie, wie in der Verfassung bestimmt, zum Inhalt haben.

## 5. Karte Pakistan



aus <http://www.welt-atlas.de/datenbank/karte.php?kartenid=5-758>