

Pakistan nach den Kommunalwahlen: Demokratisierung oder Machterhalt?

Armin Hasemann, FES Islamabad, November 2005

Pakistan hat gewählt - Ende August 2005 fanden landesweit unter großer Anteilnahme der Medien und der Fachöffentlichkeit die beiden ersten von drei innerhalb des dreistufigen Kommunalregierungssystems vorgesehenen Wahlgängen zu den Kreis- und Gemeinderäten statt. Sie gelten gemeinhin als Test und Barometer für die im kommenden Jahr anstehenden Parlamentswahlen.

Hintergrund

Nach Verkündung des Devolution Plan wurden unter Leitung der Bundeswahlkommission (Election Commission of Pakistan, ECP) erstmal im Juli / August 2001 Kommunalwahlen durchgeführt, die zur Etablierung des Kommunalregierungssystems am 14. August 2001 führten.

Dieses äußerst komplizierte System gliedert sich in drei Stufen, die Landkreise und kreisfreien Städte (Districts, City Districts bzw. Zilla), die ländlichen Verbundgemeinden (Tehsil, in der Provinz Sindh Taluka) und Stadtgemeinden (Town) sowie die innerhalb derer nach Maßgabe der Bevölkerungszahl demarkierten Wahlkreise (Union Council). Die einheitliche Größe der „Wahlkreisräte“ wurde in Abänderung zur ersten Legislaturperiode von 21 auf 13 Sitze reduziert. Von diesen Sitzen entfallen 2 auf den Bürgermeister (Nazim) und stellvertretenden Bürgermeister (Naib Nazim), 4 sind entsprechend der 33%-Quote für Frauen reserviert, 2

weitere für Arbeiter und Bauern. Im Falle registrierter ethnischer oder religiöser Minderheiten ist diesen ein weiterer Sitz vorbehalten, die übrigen 4 bzw. 5 Sitze sind frei zu besetzen.

Die Kompetenzen der District-Versammlungen umfassen die Verabschiedung von Statuten und Verordnungen, jährlicher Entwicklungspläne, Steuern und Budgets. Die Hauptaufgabe der Tehsil / Taluka bzw. Town-Versammlungen ist die Bereitstellung und Koordinierung von kommunalen Diensten, während die Union Councils für die Durchführung lokaler Entwicklungsmaßnahmen zuständig sind und über die Einhaltung der Bürgerrechte, die Sicherheit und die Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen in ihren Bezirken zu wachen haben.

Innerhalb der ersten beiden Wahlgänge der zweiten, für die Zeit von August bis Oktober 2005 angesetzten Kommunalwahlen, wurden am 18. und 25. August in jeweils der Hälfte der insgesamt 105 Districts die mehr als 6.000 Union Councils en bloc direkt gewählt. Dabei standen jeweils keine Einzelkandidaten sondern ganze Listen (Panels) zur Wahl, die entsprechend der Quote Anwärter für reservierte und allgemeine Sitze in der notwendigen Zahl sowie Anwärter auf die Posten des Nazim bzw. Naib Nazim umfassten. Wahlberechtigt waren registrierte BürgerInnen über 18 Jahren.

Im Rahmen des dritten Wahlgangs am 06. Oktober waren aus den Abgeordneten der Union Councils durch indirekte Wahl die Ratsversammlungen auf Tehsil / Taluka- bzw. Town-Ebene sowie auf District-Ebene zu formen. Dabei gilt, dass die Nazims der Union Councils automatisch als Abgeordnete auf District-Ebene vertreten sind, die Naib Nazims dagegen auf Tehsil / Taluka- bzw. Town-Ebene. Ziel des Wahlgangs ist es dementsprechend, die Führungspositionen von Nazim und Naib Nazim in diesen Gremien zu bestimmen sowie diejenigen Mitglieder der Union Councils zu wählen, die die für Frauen (33%), Arbeiter und Bauern (5%) sowie Minderheiten (5%) reservierten Sitze auf diesen beiden höheren Regierungsebenen einnehmen sollen. Wahlberechtigt und gleichzeitig nach Maßgabe der genannten Kriterien wählbar waren alle in den beiden ersten Wahlgängen gewählten Abgeordneten der Union Councils.

Vom Kommunalregierungssystem ausgenommen sind die Stammesgebiete entlang der afghanischen Grenze (Federally Administered Tribal Areas, FATA), das Bundesterritorium der Hauptstadt Islamabad sowie die zahlreichen Militärwohngebiete (cantonements). Auch für die unter pakistanischer Verwaltung stehenden Gebiete Kashmirs, die Federally Administered Northern Areas, FANA und den Staat Azad Kashmir gilt das System nicht.

Es standen insgesamt 222.441 KandidatInnen für 72.576 Sitze zur Wahl, was einer Ratio von 3:1 entspricht. 7.213 KandidatInnen (10%, 2001: 13%) wurden ohne GegenkandidatInnen gewählt. Die Zahl der registrierten WählerInnen belief sich auf 63,4 Millionen (2001: 61,9 Mio), die Wahlbeteiligung lag nach ersten, noch nicht offiziell bestätigten Angaben, bei 47,86% (2001: 40%), eine Zahl die von einigen unabhängigen Institutionen als zu hoch

angefochten wird und zwischen den Provinzen und Geschlechtern erheblich differiert: So erreichte die Wahlbeteiligung im Punjab mehr als 50%, in den beiden südlichen Provinzen Sindh und Balochistan weniger als 35%. Der Anteil abgegebener Stimmen von Frauen lag in allen Provinzen im Schnitt gut 20% niedriger als derjenige männlicher Wahlberechtigter. Die Wahlen wurden von einer Reihe lokaler Organisationen sowie von internationalen WahlbeobachterInnen, einer Commonwealth Election Observation Mission und mehreren europäischen und amerikanischen diplomatischen Missionen beobachtet.

Bewertung und Perspektiven

Vorbereitung und Verlauf der Wahlen waren gekennzeichnet durch mehr oder weniger direkte Manipulation und Einflussnahme des regierenden Establishments sowie massive Schwächen der Wahlkommission und anderer zuständiger Stellen, die Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Unterfangens aufkommen ließen. Nichts desto trotz lassen sich daraus eine Reihe von Trends und Ansatzpunkte für die zivilgesellschaftliche Kontrolle der Parlamentswahlen im kommenden Jahr ableiten.

Chaos und Manipulation

Bis wenige Wochen vor dem ersten Wahlgang waren grundlegende Fragen wie der genaue Zeitplan, die Aktualisierung des Wählerverzeichnisses, die Form der Legitimation von WählerInnen, die Vergabe von Symbolen für KandidatInnen sowie die Anzahl und Zusammensetzung der Sitze ungeklärt oder umstritten. Diese monatelange Unsicherheit hinderte viele zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch offizielle Stellen daran, rechtzeitig Wählerinformationsprogramme durchzuführen, KandidatInnen und WählerInnen zu mobilisieren und WahlhelferInnen zu schulen. Die KandidatInnen selbst waren kaum in der Lage, recht-

zeitig ihre Papiere einzureichen, geschweige denn Kampagnen- und Programmarbeit zu leisten. Politische Parteien waren offiziell nicht zu den Wahlen zugelassen. Tatsächlich jedoch haben die Parteien anders als noch 2001 die Chance, von der Basis her politischen Einfluss zu gewinnen und ihre Positionen für die Parlamentswahlen zu markieren sehr gut verstanden und auch sehr aktiv genutzt. So traten die offiziell unabhängigen KandidatInnen in Bündnissen neuen Namens an, deren Nähe bzw. Identität mit der einen oder anderen politischen Partei bekannt und offensichtlich war. Diese dem für die Kommunalwahlen aufgestellten Verhaltenskodex zuwiderlaufende Politisierung wurde von der Wahlkommission stillschweigend toleriert. Es erscheint damit nur logisch, dass der Ausgang der Wahlen dann von allen politischen Parteien bewertet und kommentiert wurde. So sprach die regierende PML ebenso wie die MQM, deren Kandidatenbündnisse nicht zuletzt auch aufgrund der mehr oder weniger offenen Unterstützung seitens der Regierung Boden gegenüber der PPP und insbesondere den „islamischen“ Parteien gut machen konnten, von einer einmaligen demokratischen Übung, die die Demokratie im Lande stärken werde, während das Bundeskabinett den Wahlverlauf als zu 90% frei und fair beschrieb und auf die nur 8-10% Beschwerden aufgrund von Unregelmäßigkeiten verwies. Führende Oppositionsparteien fochten diese Aussagen dagegen an, beschuldigten die Regierung, staatliche Macht und Ressourcen zur Verschiebung des Gleichgewichts zugunsten der PML eingesetzt zu haben - Vorwürfe, die selbst von einer Reihe regierungsnaher Abgeordneter geteilt werden. Einige Oppositionsparteien kündigten an, die Parlamentswahlen zu boykottieren, sollten sie nicht unter der Kontrolle der UN durchgeführt werden und forderten den Rücktritt der Regierung.

Die Tage vor den Wahlgängen waren gekennzeichnet von Chaos und massiven Störungen des öffentlichen Lebens, da Betreiber des öffentlichen Personennahverkehrs gezwungen wurden, ihre Fahrzeuge für Wahlzwecke zur Verfügung zu stellen, so dass Tausende von Fahrgästen an Haltestellen strandeten. Der der Wirtschaft und insbesondere Tagelöhnern zugefügte Schaden, aber auch die Behinderung der Versorgung von Krankenhäusern und ähnlichen Einrichtungen ist erheblich. Nicht zu unterschätzen ist auch das Maß an Einschüchterung und Gewalt, das in wenigstens einem Viertel der Wahllokale die Stimmabgabe beeinträchtigte oder zeitweilig verhinderte. Zusammenstöße zwischen rivalisierenden Gruppen haben landesweit insgesamt rund 70 Tote gefordert.

Apathie der Wahlkommission

Die Gebergemeinschaft hatte große Summen für die Stärkung der Wahlkommission bereit gestellt. Dennoch wurden die getroffenen Arrangements in den meisten Wahllokalen von Beobachtern als katastrophal beschrieben: Wahllokale öffneten zu spät, WahlhelferInnen waren abwesend oder verspäteten sich, das nur unvollständig aktualisierte Wahlregister aus dem Jahr 2001 enthielt zahlreiche Fehler und Verwechslungen, es fehlten Namen und zum Teil ganze Seiten, es mangelte an Wahlzetteln, die Wahlzettel trugen zum Teil nicht die zugewiesenen Wahlsymbole, notwendiges Mobiliar und Ausstattung waren nicht oder nur unzureichend vorhanden. So mussten beispielsweise im Landkreis Attock 54% der abgegebenen Stimmen für ungültig erklärt werden, die meisten davon in Frauenwahllokalen, da aufgrund der ungenügenden Qualität der Stimmzettel die Wahlstempel auch auf die Rückseite und darunter liegende Stimmzettel durchgefärbt waren.

Auch war die Wahlkommission trotz anders lautender Versicherungen nicht in der Lage, die Teilnahme von Frauen in Landkreisen zu garantieren, in denen einheimische Autoritäten es ihnen untersagt hatten oder die Wahlen dort für ungültig zu erklären und wiederholen zu lassen. Anders als bisher wurden Frauen nicht nur in Teilen der NWFP und Balochistans, sondern auch in einigen Landkreisen des Punjab und des Sindh von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen, was klar der Verfassung widerspricht. Ebenso apathisch zeigte sich die Wahlkommission bislang bei der Korrigierung der Ergebnisse auf Sitzen, die für Arbeiter und Bauern reserviert waren, in sehr vielen Fällen aber von Kandidaten besetzt wurden, die den für diese Gruppe festgelegten Kriterien entsprechen.

Es ist ferner kennzeichnend für die Ohnmacht der von der Regierung handverlesenen Wahlkommission, dass Beschwerden wegen Unregelmäßigkeiten und Behinderungen an den Wahltagen in vielen Fällen nicht überprüft bzw. nicht einmal entgegen genommen wurden und dass die offiziellen Ergebnisse der Wahlen Mitte September noch immer nicht verkündet waren, obwohl die Wahlkommission selbst dafür den 30. August festgelegt hatte. Sicher kann auch als subtile Form der Wählermanipulation gewertet werden, dass die Wahlkommission KandidatInnen ethnischer und religiöser Minderheiten überwiegend herabwürdigende Wahlsymbole wie Hund, Ratte oder Schlange zugewiesen hatte.

Ergebnisse und Trends

Laut einer breit angelegten Umfrage der FES-Partnerorganisation Pattan, die landesweit durchgeführte strukturierte Interviews vor, während und nach beiden Wahlgängen umfasste, gaben 6% der WählerInnen an, dass

ihre Daumen nicht mit waschfester Tinte markiert worden seien, 41% gaben an, dass die Wahllokale nicht zur angegebenen Zeit geöffnet hatten und 10% beklagten, dass die Wahllokale in Privathäusern eingerichtet worden waren. 39% sprachen von Chaos an den Wahlurnen, 28% wurden Zeugen von Gewalt, 30% berichteten von zeitweiligen Unterbrechungen des Wahlprozesses und Schließungen der Wahllokale aufgrund unterschiedlicher Vorfälle. 25% der WählerInnen sagten aus, dass WahlhelferInnen ihnen innerhalb der Wahllokale die Wahl bestimmter KandidatInnen nahe gelegt hätten, während nur 5% glaubten, die Wahlergebnisse seien nicht akkurat.

Andererseits waren die Sitze landesweit stärker umkämpft als vor vier Jahren. Alle politischen Parteien unterstützten die Wahl, und die Zahl der KandidatInnen, die ohne GegenkandidatInnen in die Räte einziehen konnten, sank in allen Kategorien um 40-50%, wobei ihr Anteil in den beiden südlichen Provinzen Sindh und Balochistan noch am höchsten liegt.

Im Ergebnis konnten die von der „Königspartei“ PML (Pakistan Muslim League) ins Rennen geschickten KandidatInnen die größten Erfolge verbuchen, was angesichts der gezielten Einflussnahme des regierenden Establishments nicht weiter überrascht. Interessant ist hingegen, dass der Einfluss religiöser Parteien landesweit zu Gunsten der traditionell in den Regionen verankerten Parteien zurückgedrängt wurde. So konnte beispielsweise die Awami National Party (ANP) nach ihrer herben Niederlage in den Provinzparlamentswahlen in der North-West Frontier Province wieder deutlich Boden gut machen, während in Karachi das Muttahida Qaumi Movement (MQM) gestärkt aus den Kommunalwahlen hervorging. Der traditionelle Gegensatz zwischen dem PML-

dominierten Punjab und dem die Pakistan Peoples Party (PPP) unterstützenden Sindh trat einmal mehr deutlich hervor.

Bedeutung für die Parlamentswahlen

Innerhalb der letzten vier Jahre hatten die BürgerInnen Pakistans viermal die Möglichkeit, ihre Stimme abzugeben, darunter zweimal auf kommunaler Ebene, einmal auf Bundes- und Provinzebene sowie einmal im Rahmen eines Referendums über die Zukunft des Präsidenten. Während dies in einer funktionierenden Demokratie kennzeichnend für die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sein sollte, geht es in Pakistan dabei vor allem um das jeweils neue Austarieren eines Modus vivendi zwischen dem Volk und dem regierenden Establishment der zivil-militärischen Bürokratie, die die eigentliche politische Macht monopolisiert und das letzte Wort in der Gesetzgebung behält.

Die massive Manipulation des Wahlausgangs, die in den Augen vieler BürgerInnen das Maß des Tolerierbaren überstiegen hat, hat zu einer weit verbreiteten Desillusionierung hinsichtlich des politischen Prozesses geführt. Einmal mehr schien sich zu bestätigen, dass in Pakistan Wahlen einzig der Zementierung der Macht des regierenden Establishments, nicht aber der Mitbestimmung des Wahlvolkes dienen. Verstärkt wurde dieser Legitimationsverlust noch durch die im Vorfeld der Wahlen durchgeführten Anpassungen der Local Government Ordinance, die unter anderem den von den Provinzparlamenten gewählten Chief Ministern die Befugnis übertrugen, Nazims für die Dauer von drei Monaten zu suspendieren. Kaum irgendwo war der Verlust des Vertrauens in Bezug auf den politischen Prozess und der mit demokratischen Wahlen im Allgemeinen verbundenen Hoffnungen so manifest wie in Karachi, der größten

Stadt des Landes, wo gerade 22% der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben. Vor diesem Hintergrund stimmten VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Medien, die den Wahlprozess beobachteten, in ihrer Einschätzung überein, dass die Durchführung von Parlamentswahlen ohne vorherige administrative und managementtechnische Stärkung der Wahlkommission katastrophale Folgen haben würde. Selbst Parteien, die nicht den Vorwurf der Manipulation erhoben schlossen sich der Forderung nach der Benennung eines permanenten Wahlleiters in Übereinkunft mit allen im Parlament vertretenen politischen Parteien an. Die ad-hoc Benennung eines Wahlleiters in den vergangenen Lokalwahlen hatte zu der absurden Situation geführt, dass die Wahlaufsicht praktisch in den Händen der Regierung bzw. des Präsidenten lag.

Die für den Herbst 2007 vorgesehenen Parlamentswahlen sind von zentraler Bedeutung für das politische Überleben des Präsidenten und Armeechefs, General Pervaiz Musharraf. Die Lokalwahlen galten den meisten Beobachtern mithin als Wegbereiter für die Neuaufstellung des politisch-militärischen Establishments und seiner zivilen Fassade. Sollte es dem Präsidenten gelingen, sich die notwendigen Mehrheiten im nächsten Parlament zu sichern, sind weitere Verfassungsänderungen in Richtung auf ein Präsidialsystem zu erwarten. Die Lokalwahlen deuten darauf hin, dass das Establishment weder darauf vorbereitet ist, sich der freien Entscheidung der BürgerInnen zu stellen noch darauf hoffen könnte, dadurch legitimiert zu werden. Bestätigt sich dieser Eindruck und gelingt es nicht, die Lehren aus den Lokalwahlen zu ziehen und glaubwürdige und transparente Parlamentswahlen in freier und fairer Atmosphäre durchzuführen, wird dies für die Zukunft der Demokratie in Pakistan

sowie für die Außenwahrnehmung des Landes katastrophale Folgen haben. Denn letztlich werden diese und mit ihr die ökonomischen Entwicklungschancen und strategischen Partnerschaften Pakistans auch davon abhängen, ob es dem Land gelingt, sich als politisch stabile und moderate Demokratie zu präsentieren, die ihre Ressourcen auf

die drängenden Fragen der sozialen Entwicklung, der Eindämmung politischen und religiösen Extremismus und der Schaffung und Festigung von Frieden in der Region lenkt - eine riesige Herausforderung für staatliche ebenso wie nichtstaatliche Akteure und ihre internationalen Partner.

Kontakt: Marei.John@fes.de, Tel.: 030 – 26 935 915
Ulrike.Ehnes@fes.de, Tel.:0228 – 883 508