



Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg
Südasiens-Institut
Abteilung Geschichte Südasiens

Schriftenreihe
Elektronische Veröffentlichungen zur Geschichte Südasiens

Herausgeber:
Gita Dharampal-Frick (Generaleditorin)
Georg Berkemer (Serien-Herausgeber)

Schrift Nummer 1

**Pakistans ethnischer Flickenteppich und die Probleme der
Verfassungsbildung**

von

Katharina Frauenfeld

Seminararbeit zum Thema

*Pakistans ethnischer Flickenteppich und die Probleme der
Verfassungsbildung*

erstellt von

Katharina Frauenfeld

Hauptseminar "Geschichte Pakistans 1947 bis 1971"
Leiterin: Prof. Dr. G. Dharampal-Frick

1. Einleitung

In meiner Hausarbeit zum Thema „Pakistans ethnischer ‚Flickenteppich‘ und die Probleme des *Nation-Building*“ möchte ich die komplexe Situation der pakistanischen Gesellschaft vor allem im Bezug auf die Schwierigkeiten bei der Integration der verschiedenen ethnischen Gruppen, aus denen sich die pakistanische Gesellschaft zusammensetzt, darstellen. Diese Schwierigkeiten sind vor allem auf die großen ethnischen und sprachlichen Unterschiede innerhalb der pakistanischen Gesellschaft zurückzuführen. Die einzelnen ethnischen Gruppen streben aufgrund verschiedener Problematiken nach mehr Autonomie. Seit der Staatsgründung 1947 versucht die pakistanische Regierung deshalb gegen die vielfältigen separatistischen Strömungen und Bewegungen anzukämpfen – nicht zuletzt da sich die Staatsgründung Pakistans durch die angebliche Existenz einer muslimischen Nation mit gemeinsamen Vorstellungen und Zielen legitimierte.

Welche ethnischen Gruppen mit separatistischen Strömungen die pakistanische Regierung beim Aufbau des neuen Staates, der Formulierung gemeinsamer *policies* und einer Verfassung für die neue „Nation“ in Schach hielten, soll der Hauptgegenstand meiner Hausarbeit sein. Als Tatsache kann allerdings vorweggenommen werden, dass die pakistanische Regierung am „*Nation-Building*“ und an der Demokratisierung des Landes bis 1971 offensichtlich gescheitert ist. Bewiesen wird dies eindeutig durch die Abspaltung Ost-Pakistans, das ab 1971 als souveränes Bangladesh eigene Wege ging.

Die Zeit zwischen der Teilung des Subkontinents in die beiden souveränen Staaten Indien und Pakistan 1947 bis zur Abspaltung Ost-Pakistans 1971 soll dabei als grober zeitlicher Rahmen dienen. Die Abhandlungen über die ethnischen Gruppen der Mohajirs und der Sindhis bilden allerdings eine Ausnahme, da ich in diesen beiden Fällen der Vollständigkeit halber einen kurzen Ausblick auf wichtige Ereignisse Mitte der 70er und der 80er Jahre geben werde.¹

2. Pakistans „sub-nationalities“ – ein ethnischer Flickenteppich

Pakistans ethnische und sprachliche Zusammensetzung kann als extrem vielschichtig bezeichnet werden. Unter den verschiedenen ethnischen Gruppen werden fünf Hauptgruppen identifiziert (Sindhis, Punjabis, Baluchis, Pashtunen und Bengalis), die neben gemeinsamer Kultur und Tradition auch eine eigene Sprache sprechen. Als sechste wichtige Gruppe können die Urdu-Sprechenden Mohajirs genannt werden, allerdings sind sie nicht einer bestimmten Region zugehörig, sondern stammen aus Nord Indien und kamen bei der Teilung des Subkontinents als Flüchtlinge nach Pakistan².

Die Schöpfer des neuen Staates gingen davon aus, dass die gemeinsamen Ziele und vor allem die Religion alle Unterschiede überwinden würden. Der „Vater Pakistans“ Muham-

¹ Vgl. S. 4 und S. 6.

² Cohen. Stephen: *The Idea of Pakistan*, Washington: Brookings Institute Press, 2004, S. 203.

mad Ali Jinnah war selbst überzeugt davon, dass eine Föderation mit dominanter Zentralregierung den Zusammenhalt der Provinzen und der neuen pakistanischen Staatsbürger stärken würde:

*You have carved out a territory, a vast territory. It is all yours: it does not belong to a Punjabi or a Sindhi or a Pathan or a Bengali. It is all yours. You have got your Central Government where several units are represented. Therefore, if you want to build your self up to a nation, for God's sake give up this provincialism.*³

Trotzdem verlangten die verschiedenen Provinzen oder „*sub-nationalities*“ auch weiterhin nach mehr Autonomie. Welche Hintergründe die einzelnen separatistischen Bewegungen haben, soll nun im Folgenden erörtert werden.

Die Punjabis kommen in den Ausführungen dieses Kapitels allerdings nicht vor, da sie die dominante ethnische Gruppe in Pakistan darstellen, die ohnehin einen Großteil der politischen Macht für sich beansprucht und keinen Grund dazu hat, um ihre Ansprüche kämpfen zu müssen.

2.1. Die Sindhis

Vor der Unabhängigkeit des indischen Subkontinents war die Region Sindh der Bombay Presidency zugehörig gewesen. Zu dieser Zeit galt die Region jedoch als Teil der Peripherie des British Raj und war im Hinblick auf Verwaltung und Kontrolle der Briten eher ein Niemandsland. Dadurch blieben die alten Strukturen der Region bis zur Unabhängigkeit weitgehend erhalten. Sindh ist die Region mit dem höchsten Anteil an Großgrundbesitzern⁴. Insofern kann das Verhältnis zwischen politischer und wirtschaftlicher Macht der Sindhis, bzw. der landbesitzenden Elite⁵, als recht ausgeglichen bezeichnet werden. Neben der gemeinsamen Kultur verbindet die Sindhis auch ihre eigene Sprache miteinander. Die Identität der Sindhis wird auch deswegen zur einem großen Teil durch ihre Sprache geprägt, da sich die Sindhi- Schriftsprache sehr früh entwickelte und es eine Fülle an Sindhi-Literatur gibt. Außerdem wurde Sindhi unter den Briten bereits 1851⁶ als offizielle Provinzsprache anerkannt.

Die Bevölkerung Sindh hatte die Bewegung für Pakistan vor der Unabhängigkeit maßgeblich unterstützt. Die feudalen Landbesitzer zum einen fürchteten unter INC-Herrschaft Landreformen, die Bauern hofften zum anderen auf Befreiung von der Last der Schulden, die sie bei hinduistischen Wucherern hatten. Trotzdem waren diese einenden Gefühle nur von kurzer Dauer und schwächer als die ethno-nationalistische Identität der Sindhis. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Sindhis die Bewegung für Pakistan nur unter verschiedenen Bedingungen unterstützt hatten, wie zum Beispiel die Garantie der

³ Ibid., S. 205.

⁴ Jalal, Ayesha: *The State of Martial Rule: The Origin of Pakistan's Political Economy of Defense*, Lahore: Vanguard, 1991, S. 87.

⁵ Das System in Sind war ansonsten von Nachteil für weite Teile der Bevölkerung, da die Großgrundbesitzer durch feudale Strukturen herrschten. Die Bauern mussten das Land entweder pachten oder waren im schlimmsten Fall gar landlose Arbeiter (s. Jalal, S. 87.).

⁶ Ahmed, Feroz: *Ethnicity and Politics in Pakistan*, Karachi: Oxford University Press, 1999, S. 65.

Erhaltung der Autonomie der Provinz und der Souveränität der Sindhis. Dies war ihnen im *Lucknow* Pakt von 1940 auch so zugesichert worden⁷.

Die demographischen Verschiebungen durch die Immigration der Urdu-sprechenden Mohajirs nach der Unabhängigkeit brachten allerdings große Veränderungen mit sich. Da sich die Mohajirs wenig anpassten und integrierten, wuchs als Reaktion darauf der nationale Stolz der Sindhis. Hinzu kam noch, dass Karachi, das eigentlich „Provinzhauptstadt“ von Sindh genannt werden könnte, 1948 zum Regierungssitz der Zentralregierung gemacht wurde. Die Sindhis hatten dagegen nichts einzuwenden, allerdings wurde die Stadt vom Rest der Provinz getrennt und die Steuereinnahmen aus dem urbanen Bereich gingen nicht mehr an die Provinzregierung sondern direkt an die Zentralregierung. Dieses Ereignis markiert den Anfang der Auseinandersetzung zwischen der Provinz Sind und der zentralen Regierung⁸. Seit der Ernennung Karachis zur föderalen Hauptstadt Pakistans sank der Bevölkerungsanteil der Sindhis außerdem von 87% auf 67%⁹. Die Stadt, ehemals in festen Händen elitärer Sindhis, befand sich nun unter klarer Punjabi- und Mohajir Dominanz.

Diese Entwicklung wurde noch bestärkt, als Urdu im Zuge des *One Unit Scheme* 1955, bei dem alle Provinzen West-Pakistans zu einer einzigen politischen Einheit zusammengefasst wurden¹⁰, zur einzigen offiziellen Sprache erhoben wurde.

Die Sindhis fühlten sich außerdem im Militär und im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert. So zeigt eine Erhebung von 1970, dass seit 1955 „nur“ 53 Plätze als Polizeivorsteher innerhalb der Provinz von 184 an Sindhis vergeben wurden¹¹. Sie stellten somit zwar fast 1/3 der Polizeivorsteher, empfanden dies allerdings als Benachteiligung in „ihrer“ Provinz. Weit aussagkräftiger sind hingegen die Zahlen, welche die Unterrepräsentation der Sindhis vor allem im Vergleich zur Position der Mohajirs im Militär belegen. 1973 stellten die Sindhis nur 2,7%¹² der Posten im pakistanischen Militär. Die Mohajirs hingegen, die nur 7%¹³ der Gesamtbevölkerung ausmachten, hatten immerhin 33,7%¹⁴ der Militärposten inne.

Außerdem kam es zu Auseinandersetzungen zwischen Sindhis und Punjabis, bei denen es um die Verteilung von Wasserressourcen ging. Hinzu kam, dass die Regierung Land, welches vorzugsweise an Mohajir-Flüchtlinge oder pensionierte Militärs und nicht an landlose Sindhis verteilte. Die Bevölkerung Sindh und nicht zuletzt die einflussreiche Landbesitzer-Elite empfanden dies als Kränkung, da der Landbesitz als traditionelle Domäne der Sindhis angesehen wurde. Nun ging mehr und mehr Land in Sindh an

⁷ Ibid., S. 66.

⁸ Jalal, S. 88.

⁹ Cohen, S. 212.

¹⁰ Dieser Beschluss hatte zum Ziel, einen Ausgleich zwischen den Stimmen des ungleich viel höheren Bevölkerungsanteils in Ost-Pakistan und der Stimmenanzahl in West-Pakistan (wo der kleinere Teil der pakistanischen Bevölkerung lebte) zu schaffen.

¹¹ Ahmed, S. 75.

¹² Jaffrelot, Christophe: *A History of Pakistan and its origins*, London: Wimbeldon Publishing Company, 2002, S. 27.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Angehörige anderer ethnischer Gruppen. Diese Ereignisse entfachten 1972 eine Bewegung, die sowohl Sindhi als Sprache in Schulen und in der Verwaltung einführen, als auch paramilitärische Einheiten aufbauen wollte.

Zwischen den Sindhis und Mohajirs entstand ein Kampf um die Vorherrschaft in der Provinz. Nach General Zias Zerschlagung der PPP (*Pakistan Peoples Party*) 1977, die ihre Basis in Sind hatte, entstand dann die Bewegung „*Sindhudesh*“ (Land der Sindhis), die von der Zentralregierung allerdings unterdrückt wurde. Nichts desto trotz wurden auch Zugeständnisse an die Provinz gemacht, als Mitte der 70er Jahre Sindhi als offizielle Sprache in der Provinz eingeführt wurde und beispielsweise mehr Plätze im Staatsdienst oder Zulassungen an den Universitäten für Sindhis reserviert wurden. Durch diese Zugeständnisse wurde die separatistische Bewegung geschwächt und die Provinz der Zentralregierung wieder angenähert. Dies war ausgesprochen wichtig für die pakistanische Regierung, da Sindh nach dem Verlust Ost-Pakistans die einzige Provinz mit Zugang zum Meer und zu Häfen darstellte und zudem nicht unerhebliche landwirtschaftliche Erträge abwarf.

Stephen Cohen zufolge existieren in Sindh heute noch separatistische Strömungen, allerdings könnte die Provinz sich auf keinen Fall ohne die Erlaubnis der überlegenen Punjabs abspalten¹⁵.

2.2. Die Mohajirs

Im Gegensatz zu den anderen ethnischen Gruppen Pakistans fühlen sich die Mohajirs keiner bestimmten Region des Staates zugehörig, da sie sich als „Einwanderer“ und Flüchtlinge in dem frisch gegründeten Staat niederließen. Die Mohajirs, die unter anderem aus den *United Provinces* (UP) stammten, waren zur Zeit der indischen Unabhängigkeitsbewegung große Befürworter der Schöpfung eines muslimischen *Homelands* gewesen.

70% der Mohajirs flüchteten aus dem östlichen Teil Punjabs nach Pakistan und ließen sich im westlichen Teil zu Pakistan gehörenden Teil der Region nieder. Sie hatten wegen der gemeinsamen Sprachen und Kultur keine Probleme sich zu integrieren und hörten bald auf, sich als Mohajirs zu identifizieren¹⁶. 18% der Flüchtlinge jedoch, sie stammten hauptsächlich aus den UP, siedelten in Sindh und verursachten die bereits erwähnte demographische Verschiebung der Provinz. Die Mohajirs der UP setzten sich hauptsächlich aus Angehörigen der Mittelklasse und nur relativ wenigen Bauern oder Landarbeitern zusammen. Die Verarmung unter ihnen war meist nur von kurzer Dauer und durch die Entbehrungen der Flucht aus Indien bedingt. Außerdem waren sie sehr an Bildung interessiert, die sie als Weg aus der Armut erkannten. Der große Anteil an Angehörigen der Mittelklasse verschaffte ihnen viele Vorteile, da sie bald hohe Ämter und Verwaltungsposten besetzten. Die Zugehörigkeit zur Bildungselite und Bürokratie Pakistans erlaubte es ihnen auch die Ideologien des neuen Staates und die Verteilung von Ressour-

¹⁵ Cohen, S. 215.

¹⁶ Ahmed, S. 91.

cen zu beeinflussen¹⁷. Sie teilten die Punjabi-Dominanz im öffentlichen Dienst und zeigten hohe Präsenz im Erziehungssystem. Auch die Trennung Karachis 1948¹⁸ von Sindh und die Erhebung von Urdu, ihrer Muttersprache, zur Staatssprache Pakistans kam ihnen zugute. Außerdem profitierten sie von der Industrialisierung Karachis nach 1948. Die Arbeitsplätze, die geschaffen wurden, besetzten hauptsächlich von den unteren Klassen der Mohajirs¹⁹. Neben den Rivalitäten mit den Sindhis erregte auch die Ermordung Liaquat Ali Khans 1951 den Verdacht in Mohajir-Kreisen, dass die Punjabis ihnen ihre Posten streitig machen wollten. Dementsprechend wendeten sie sich von der Muslim League ab und wendeten sich vor allem der Jamiaat-i-Islam zu. Diese Partei kam der Ideologie der Mohajirs, welche die religiöse Motivation der Gründung Pakistans betonte, entgegen²⁰.

Die Machtergreifung Ayub Khans 1958 und der Aufstieg des Militärs durch amerikanische Unterstützung bedeutete einen Machtverlust der Bürokratie und somit der Mohajirs. Seit den 50er Jahren dominierten sie zusammen mit den Punjabis die öffentlichen Ämter. Unter Ayub Khan wurde allerdings eine leichte Präferenz für die Punjabis sichtbar. Die meiste Frustration wurde unter den Mohajirs allerdings durch das Quotensystem für den öffentlichen Dienst verursacht, da dadurch der Anteil an Mohajirs in der Bürokratie merklich sank. Die Reservierten Sitze in Universitäten für Studenten aus weniger entwickelten Teilen des Landes sorgten dann für den ersten studentischen Aufstand 1961.

Die Abschaffung des *One Unit Scheme* 1970 erregte ebenfalls Unmut unter den Mohajirs, da sie nun ihre Dominanz in Sindh gefährdet sahen. Außerdem widersprach dieser Akt der Ideologie der Mohajirs, die bis 1971 keine separatistischen Bewegungen aufwiesen, sondern einen Einheitsstaat auf islamischen Grundsätzen befürworteten. Das Zusammenwirken dieser Faktoren führte zu einer schleichenden Entfremdung der Mohajirs von der Zentralregierung.

Die Machtergreifung Bhuttos mit der PPP setzte unter den Mohajirs ebenfalls starke ethno-nationalistische Gefühle frei. Die ethnischen Rivalitäten in Karachi, die steigenden Ressentiments gegen Mohajirs von Seiten der Sindhis und vor allem die Frage nach den so genannten Biharis²¹, die im seit 1971 souveränen Bangladesh verblieben waren, führten zu einer Verhärtung der nationalistischen Identität der Mohajirs und letztendlich 1984 zur Gründung einer eigenen nationalistischen Partei, der MQM (*Muttahida Quami Movement*). Die MQM kämpfte für die in Bangladesh internierten Biharis sowie gegen den Vormarsch der Sindhis. Dabei schreckte sie auch nicht vor Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele zurück. Dies weckte auch das Interesse der Armee an der separatisti-

¹⁷ Ibid., S. 99.

¹⁸ Am 23. Juli 1948 wurde Karachi zur föderalen Hauptstadt Pakistans erklärt (s. Jalal S. 89).

¹⁹ Ibid., S. 102.

²⁰ Ibid., S. 105.

²¹ Die so genannten Biharis lebten zwar in Ost-Pakistan, waren jedoch keine Bengalis und dem West-Flügel des Staates gegenüber loyal. Nach der Abspaltung Pakistans wollte die pakistanische Regierung die Biharis allerdings nicht aufnehmen. Diejenigen, die nicht aus dem sich ansplittenden Ost-Pakistan fliehen konnten, verblieben in bangladeschischen Internierungslagern. Diese Vorkommnisse verursachten heftige Diskussionen unter indischen Muslimen, die sich bei der Gründung Pakistans selbst entscheiden mussten, in den Westen oder Osten des Landes zu gehen. So erhoben sie die Frage, ob die Zentralregierung in einer ähnlichen Situation auch sie im Stich lassen würde. (s. Cohen, S. 215/16).

schen Bewegung der Mohajirs. Im Zuge massiver Gewalt in den Städten konnte die Bewegung unterdrückt werden, deren Führer heute im Exil in London lebt²².

2.3. Die Bengalis

Obwohl Ost-Bengalen nur 1/7 des gesamten pakistanischen Staatsgebietes darstellte, beherbergte die Provinz den größten Anteil der gesamten Bevölkerung Pakistans²³. Vom westlichen Teil des Landes durch die gesamte indische Landmasse getrennt, war Ost-Bengalen zwar weit weniger entwickelt als der West-Flügel, trotzdem stammten die Hauptsteuereinnahmen für die Zentralregierung in Karachi aus diesem weit entfernten Teil Pakistans. Allerdings wollte die Regierung weder dies noch die eigene distinkte Sprache und Kultur der Bengalis anerkennen, die schon immer - mehr noch als die gemeinsame Religion - ein starkes Verbundenheitsgefühl innerhalb der Bevölkerung Bengalens ausmachten. Auch hatten die Unabhängigkeit und die Gründung Pakistans wenig Vorteile für die bengalischen Muslime gebracht, da auch in ihrer Provinz Verwaltungsposten vornehmlich mit Punjabis und Muslimen aus den United Provinces besetzt wurden. Neben den Fehlern der Zentralregierung spielte, Ayesha Jalal zufolge, allerdings auch die schwierige Situation in der Provinz selbst eine wichtige Rolle bei der Entfremdung Ost-Bengalens von der Zentralregierung²⁴. Unterentwicklung, die großen Anteile der Landbevölkerung und die hinduistischen Teile der Bevölkerung verursachten allein schon große Probleme.

Nach der Staatsgründung Pakistans war Ost-Pakistan außerdem seiner geistigen und industriellen Elite beraubt. Diese bestand hauptsächlich aus Hindu-Landbesitzern, die im westlichen Teil Bengalens ansässig waren und nun zu Indien gehörten²⁵. Da auch keine bürgerliche Elite vorhanden war, besetzten Punjabis und Mohajirs die Bürokratie. Armee und Jutehändler aus West-Pakistan stellten eine weitere politische Macht dar.

Hinzu kam, dass nach der Unabhängigkeit keine Entwicklung der Industrie in Ost-Pakistan stattfand, da die dazu nötige Infrastruktur (Straßen- und Schienennetz, Armee, Häfen) hauptsächlich in West-Pakistan vorhanden war. Die Rohmaterialien, die eine Industrialisierung West-Pakistans erst möglich machten, kamen allerdings aus Ost-Pakistan. Die Gewinne hingegen wurden nur zu 25-30%²⁶ in Ost-Pakistan investiert. Feroz Ahmed bezeichnet diese Entwicklung als eine neue Form des „*Drain of Wealth*“: West-Pakistans beute Ost-Pakistans billige Arbeitskräfte und Ressourcen aus²⁷.

Die Finanzhilfen für Entwicklung der Wirtschaft und des Militärs²⁸, die Pakistan von den USA ab 1954 erhielt, wurden nur für die Entwicklung West-Pakistans benutzt. Dies führte zu einer drastischer Vergrößerung der sozialen und regionalen Unterschiede. Die

²² Cohen, S. 217.

²³ Chaudhary, G.W.: *Pakistan: Transition from Military to Civilian Rule*. Scorpion Publishing, 1988, S. 12.

²⁴ Jalal, S. 83.

²⁵ Ahmed, S. 9.

²⁶ Ibid., S. 17.

²⁷ Ahmed., S. 24.

²⁸ Diese Finanzhilfen waren an den Beitritt Pakistans zur SEATO und den Bagdad Pakt gebunden. Auf diese Weise verschaffte sich die USA Allianzen im Kalten Krieg gegen den Sowjet-Block.

Militärhilfe der USA führte außerdem zur Stärkung der pakistanischen Armee, die dadurch Aufstände der Massen verhindern konnte und die Eliten des Landes schützte. Die Unterdrückung der Wahlen 1958 und die Machtergreifung Ayub Khans führte bereits damals dazu, dass Ost-Pakistan seine demographische Stärke nicht entfalten konnte²⁹.

Das erste Provinzministerium, das von der Muslim League gestellt wurde, war extrem unbeliebt, da es als nicht repräsentativ galt. Weiter wuchs die Unzufriedenheit der Bevölkerung wegen Nahrungsknappheit, Problemen innerhalb der Arbeiterschaft und dem Scheitern der Provinzregierung, den Schmuggel von Waren zu unterbinden³⁰. Die Provinzregierung erhielt allerdings auch keine Unterstützung von Seiten der Zentralregierung bei der Lösung dieser Probleme. Vielmehr legte auch Staatsgründer Jinnah eine verhärtete Haltung an den Tag, da er um jeden Preis Urdu als Amtssprache einführen wollte und somit deutlich machte, dass er die Loyalität zu Pakistan über das Zugehörigkeitsgefühl zur eigenen Region, Sprache und Kultur stellte. Damit verletzte er den „Nationalstolz“ der Bengalis, die es als gerecht empfunden hätten, wenn die Sprache der Mehrheit der Bevölkerung, das Bengali, ebenfalls zur offiziellen Amtssprache erhoben worden wäre. Restriktionen im Erziehungssystem wurden eingeführt, um die kulturelle Entwicklung Bengalens zu unterbinden und die mangelnde Teilhabe der Bengalis am politischen Prozess zu rechtfertigen. Das Sprach-Problem und die sich verschlechternden wirtschaftlichen Verhältnisse kulminierten in den *Language Riots* der 60er Jahre und letztendlich in der Abspaltung Bangladeshs 1971.

2.4. Die Pashtunen der NWFP

Die North West Frontier Province wird von der ethnischen Gruppe der Pashtunen bevölkert, die in verschiedenen *tribes* diese bergige Region bewohnen. Allerdings leben auch in Afghanistan Teile dieser ethnischen Gruppe, die sich zu den auf der pakistanischen Seite lebenden Pashtunen durchaus zugehörig fühlen.

Bereits vor der Unabhängigkeit strebte die NWFP, ähnlich wie Kaschmir, nach einem völlig unabhängigen und souveränen Staat. Führer dieser Bewegung war der so genannte „*Frontier Gandhi*“ Abdul Ghaffar Khan, der durch gewaltlosen Widerstand seine Ziele erreichen wollte. Daher war es eines der Hauptziele der pakistanischen Regierung nach der Staatsgründung die NWFP so gut wie möglich zu integrieren³¹, immerhin stellte die NWFP die zentrale Provinz bei der Kaschmir-Frage dar. Eine weitere Gefahr drohte nämlich von Afghanistan her, das auch Ansprüche auf die NWFP erhob. Es galt also die ehemalige INC-Provinz für die Muslim League zu gewinnen, die verschiedenen *tribes* zu befrieden und eine Verwaltungsstruktur aufzubauen. Dies gelang der pakistanischen Regierung auch, nicht zuletzt da die Nachfolgeorganisation der separatistischen Bewegung Abdul Ghaffar Khans bis zur sowjetischen Invasion Afghanistans 1979 eher sporadisch aktiv war³². Diese Nachfolgeorganisation unter der Führung Abdul Ghaffars Sohn Wali

²⁹ Ahmed., S. 25.

³⁰ Jalal, S. 85.

³¹ Jalal, S. 90.

³² Cohen, S. 218.

Khan forderte die Gründung eines autonomen Staates namens „Pakhtunistan“. Damit fand die Bewegung (NAP – National Awami Party) bei der Bevölkerung allerdings keinen Rückhalt, da die Pashtunen gut in die Wirtschaft integriert waren und ebenfalls eine recht gute Verbindung zum Punjab hatten. Außerdem kämpfte die Partei für die Abschaffung des *One Unit Scheme* und gegen die Dominanz der Zentralregierung. Der Kampf gegen die wachsende Zentralisierung des Staates intensivierte sich dann unter Ayub Khans Herrschaft. Dabei versuchte die NAP bis 1971 eine Art Allianz zwischen den ethno-nationalistischen Strömungen im Westen und Osten des Landes aufzubauen³³.

Erst die amerikanische Invasion Afghanistans 2002 mit pakistanischer Hilfe zur Zerschlagung des von Pakistan aufgebauten Taliban-Regimes brachte die Pashtunen vollends gegen die Zentralregierung auf. Sie empfanden die Abschlachtung afghanischer Pashtunen mit Hilfe aus Pakistan als unrecht, was dazu führte, dass auch in Pakistan islamistische Parteien Pro-Taliban-Kampagnen starteten. Auch die islamistische Provinzregierung der NWFP gibt der separatistischen Bewegung einen neuen religiös-fundamentalistischen Beigeschmack.

2.5. Die Baluchis

Auch die in Baluchistan ansässige Gruppe der Baluchi, verfügt ebenfalls über eine eigene Sprache und Kultur. Andere Teile dieser ethnischen Gruppe sind auch im Iran sowie in Afghanistan zu finden. Obwohl Baluchistan 42 % der gesamten pakistanischen Landmasse ausmacht, beherbergt es nur 5% der Bevölkerung³⁴. Die Provinz ist schlecht entwickelt und weist eine hohe Analphabetenrate auf. Außerdem befinden sich in Baluchistan viele pashtunische Flüchtlinge aus Afghanistan.

Baluchistans Osten, die Provinz Kalat, war bis zur Unabhängigkeit eine vom *British Raj* autonome Provinz gewesen, die vom Khan von Baluchistan, Mir Ahmed Yar Khan, regiert wurde. 1947 schloss dieser mit Jinnah ein Abkommen, das belegte, dass die Provinz auch nach der Staatsgründung Pakistans autonom bleiben sollte. 1948 wurde Jinnah vom *Common Wealth Office* allerdings dazu ermuntert die Provinz zu annektieren, was den Einmarsch der pakistanischen Armee im März des gleichen Jahres und den Verlust der Unabhängigkeit Kalats zur Folge hatte³⁵.

Im Schatten dieser schlechten Ausgangssituation fanden seit der Staatsgründung bis 1958 fanden allein vier Mini-Kriege zwischen Baluchi-*tribes* und pakistanischen Streitkräften statt. Zwischen 1962 und 1968 fand ein weiterer Krieg zwischen den *tribes* und pakistanischen Paramilitärs statt, der allerdings mit der Niederlage der Baluchis endete. Diese Kriege wurden nicht nur durch separatistischen Bewegungen der unfreiwillig zu Pakistan gehörenden Baluchis motiviert, sondern beruhten auch auf wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten. Auch im Falle Baluchistans könnte man, von einem „*Drain of Wealth*“

³³ Ahmed, S. 223.

³⁴ Cohen, S. 219.

³⁵ Mündliche Quelle aus der Übung: „Der Ethnizitätsdiskurs im Islam“, Dr. I.Baloch, SAI, WS 2005.

sprechen, da die Region große Gas-Ressourcen beherbergt, die allerdings nicht für die Entwicklung der Industrie in Baluchistan benutzt wurden und werden³⁶.

1972 trat die NAP, auch in der NWFP, die Regierung an und wurde dann von Präsident Bhutto wieder abgesetzt. Dies zog zwischen 1973 und 1975 einen weiteren blutigen Krieg nach sich. Obwohl die separatistischen Bewegungen wenig Aussichten auf echte Erfolge haben und immer wieder niedergeschlagen wurden, stellen sie Stephen Cohen zufolge nach wie vor eine akute Gefahr für die pakistanische Regierung dar. Ihm zufolge handelt es sich bei den *tribes* um konservative Gesellschaften, die in ihrer Gegnerschaft zu jeglicher Form von Modernisierung höchst anfällig für islamistische Strömungen seien, welche die Bewahrung von Traditionen versprechen³⁷.

3. Die Probleme der Verfassungsbildung 1947-1956

Gleich nach der Teilung Indiens musste sich die pakistanische Regierung den Problemen bei der Formulierung einer Verfassung für den neu gegründeten Staat stellen. Die Rolle des Islam musste beispielsweise geklärt werden, immerhin war Pakistan mit Berufung auf die Religion gegründet worden. Es stand zwar aufgrund der geographischen Gegebenheiten fest, dass Pakistan eine Föderation sein sollte, allerdings musste die Struktur des föderalen Systems verfassungsmäßig definiert werden³⁸, also wie viel Autonomie die einzelnen Provinzen der Zentralregierung gegenüber zugestanden bekämen. Die Föderation sollte auch ein Kompromiss zwischen den gemeinsamen Elementen und der Sicherung kultureller und sprachlicher Unterschiede in der Gesellschaft sein. Dabei sollte Urdu in Anbetracht der vielen unterschiedlichen Sprachen (Punjabi, Sindhi, Pushtu, Baluchi, Bengali) als gemeinsames Erbe und verbindendes Element dienen.

Die erste verfassungsgebende Versammlung, *Basic Principles Committee* (BPC) genannt, legte 1950 unter Premier Liaquat Ali Khan den ersten Verfassungsentwurf vor. Diese Verfassung sah ein Zwei-Kammern-System vor, in dem die Provinzen im *Upper House* vertreten worden wären. Das *Upper House* und das direkt vom Volk gewählte *House of People* hätten jeweils gleiche Machtanteile besessen. Dieser Entwurf führte allerdings zu heftigen Protesten in Ost-Pakistan, da die Bengalis, der Großteil der Bevölkerung, keine Mehrheit an Sitzen in der Legislative gehabt hätten, da alle Provinzen im *Upper House* zu gleichen Teilen repräsentiert worden wären³⁹. Aufgrund dieser Proteste wurde der erste Verfassungsentwurf wieder fallengelassen.

1952 wurde der zweite Verfassungsentwurf unter Premier Nazimuddin vorgelegt. In Anbetracht der Proteste gegen den ersten Entwurf basierte der zweite auf Gleichberechtigung zwischen West und Ost. Dies stieß wiederum auf Ablehnung in West-Pakistan, da

³⁶ *ibid.*

³⁷ Cohen, S. 221.

³⁸ Chaudhary, S. 12.

³⁹ Chaudhary, S. 12.

man dem Osten nicht so viel Gewicht geben wollte. Zusätzlich zu den Differenzen zwischen den Provinzen kamen noch interne politische Machtkämpfe und Intrigen hinzu, die auch den zweiten Verfassungsentwurf scheitern ließen und wiederum zu einer Verzögerung bei der Etablierung einer gemeinsamen Verfassung führten.

Der dritte Entwurf unter Prime Minister Mohammad Ali 1953 hatte das Ziel, das Problem der zahlenmäßigen Repräsentation zwischen Ost und West endgültig zu lösen. So sah dieser Versuch vor, die Sitze im *Upper House* nach geographischen Gesichtspunkten zu verteilen und im *Lower House* nach Bevölkerungsanteilen. Das System sah außerdem vor, dass bei gemeinsamen Sitzungen Gleichstand zwischen den beiden Häusern bestünde⁴⁰. Das zweite Hauptanliegen dieses Entwurfes war es außerdem, das Verhältnis zwischen den Provinzen und der Zentralregierung festzulegen. Seit der Unabhängigkeit wurde Pakistan übergangsweise durch *Government of India Act* von 1935 regiert. Dieser und die starke Kontrolle der zentralen Autoritäten über die Provinzen⁴¹ gaben eine höchst zentralistische Struktur vor. Dies wurde stark kritisiert, da diese zentralistische Struktur der Grund dafür sei, dass die gemeinsamen nationalen Gefühle zu diesem Zeitpunkt bereits schwächer wurden. Dieses Phänomen wurde allerdings noch durch die größer werdenden ökonomischen Differenzen zwischen West- und Ost-Pakistan geschürt. Die Bengalis fühlten sich von der Zentralregierung in Karachi benachteiligt, da nach der Unabhängigkeit die industrielle Entwicklung des Landes vorangetrieben werden sollte. In Ost-Pakistan verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation hingegen noch weiter.

Neben den ökonomischen Schwierigkeiten war der größte Stein des Anstoßes natürlich noch die Frage nach der gemeinsamen Sprache. Der erste Verfassungsentwurf sah nur Urdu als offizielle Sprache vor, wohingegen der dritte Entwurf sowohl Urdu als auch Bengali als Amtssprachen vorsah. Der vierte Verfassungsentwurf, der letztendlich 1956 ratifiziert wurde, vertagte die Diskussion dieser Streitfrage schlicht auf einen späteren Zeitpunkt.

Nach seiner Machtübernahme veränderte Ayub Khan die Verfassung allerdings erneut. Er hatte zum Ziel den Staat noch mehr zu zentralisieren und schaffte das Westminster-Modell der Regierung ab, um den Präsidenten zum mächtigsten Akteur der Regierung zu machen. Außerdem verlieh der Exekutive ebenfalls eine herausragende Machtstellung. Ayub Khan führte außerdem das System der *Basic Democracies* ein, in erster Linie dazu diente ihm wenn auch nur indirekt zum Präsidenten zu wählen. Die *Basic Democracies* waren ein System der Verlinkung lokaler *Councils*, die an der Basis aus ca. 8000 *Union Councils* bestanden⁴². Für diese *Union Councils* wurden 10 Mitglieder durch freie Wahlen ermittelt. Die Mitglieder der *Union Councils* wiederum wählten Repräsentanten für das *Tehsil Council*, der nächst höheren Ebene im System. Diese Prozedur ging bis zur Ebene der *Divisional* oder *Provincial Councils*, die dann zur Präsidentschaftswahl antraten. Auf den höheren Ebenen des System konnten Mitglieder von *Councils* allerdings auch ernannt

⁴⁰Chaudhary, S. 14.

⁴¹ Der *provincial Governor* wurde durch die Zentralmacht ernannt. (s. Chaudhary, S. 15).

⁴² Burki, Shahid Javed: *Pakistan – Fifty Years of Nationhood, Third Edition*, Colorado: Westview Press, 1999, S. 32.

werden. Ayub Khan gab den Bauern des Punjabi und der NWFP somit eine Stimme, um sich so deren Unterstützung zu sichern. Gleichzeitig wandelte es die mächtige Bürokratie, die ehemals in erster Linie für die Erhaltung von Recht und Ordnung zuständig war, in einen Apparat um, der die Entwicklung des Landes vorantreiben konnte⁴³. Ein weiterer Grund für die Einführung der *Basic Democracies* war außerdem, dass Ayub glaubte, die pakistanische Bevölkerung sei noch nicht gebildet genug für ein vollwertiges demokratisches System. Welche Auswirkungen Ayubs Politik und Verfassungsänderungen auf die verschiedenen Teile der Bevölkerung hatten, wurde bereits beschrieben.

4. Woran scheiterte das *Nation-Building* in Pakistan?

Warum *Nation-Building* und Demokratie in Pakistan scheiterten, ist eine kontrovers diskutierte Frage, die an dieser Stelle allerdings vor allem in Bezug auf die komplizierte ethnische Zusammensetzung der pakistanischen Bevölkerung betrachtet werden soll. Die Entfernung zwischen dem Ost- und dem Westflügel des Landes sowie die relative Autonomie der Regionen vor der Staatsgründung schufen eine schwierige Ausgangssituation für die neu gegründete Regierung. Hinzu kamen noch die großen Unterschiede in Größe, Ressourcen, Grad der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und Bevölkerungsdichte der einzelnen Provinzen, die sich Pakistan anschlossen.

Allein die ständig verzögerte Formulierung einer Verfassung zeigt, wie schwierig es sich in Pakistan gestaltete, die Forderungen der Provinzen und ethnischen Gruppen miteinzubeziehen, ohne dabei die eine oder andere Gruppe zu benachteiligen. Die pakistanische Regierung war überfordert mit dieser Herausforderung oder gar unwillig eine Lösung zu finden, die allen beteiligten Parteien gerecht geworden wäre. Allein der Versuch Urdu als einzige offizielle Sprache einzuführen, zeigt dies. Urdu galt auch als Sprache des Islam, da es zu Zeiten der britischen Kolonialmacht auf dem indischen Subkontinent die Sprache islamischer Gelehrter war. Bei dem Versuch Urdu zur einzigen offiziellen Sprache Pakistans zu erheben, wurde also die „islamische“ Ideologie, die hinter der Staatsgründung Pakistans stand, mit einer gemeinsamen Sprache unterstrichen⁴⁴.

Als problematisch erwies sich außerdem die überproportionierte politische Dominanz der Punjabis (immerhin umfasste „ihre“ Provinz die wichtigsten institutionalisierten Strukturen des Landes: Armee und zivile Verwaltung). Da bei der Machtübergabe der Briten an die unabhängige Regierung die größten Machtressourcen der Bürokratie zufielen, waren die Punjabis so gesehen allen anderen ethnischen Gruppen gegenüber von Anfang an im Vorteil. Der Machtbereich anderer lokaler Eliten beschränkte sich im Gegensatz zur überregionalen Macht der Punjabis auf nur ihre eigene Region. Da die Einwohner West-Punjab allein 56%⁴⁵ der gesamten westpakistanischen Bevölkerung

⁴³ Ibid., S. 35.

⁴⁴ Jaffrelot, S. 21.

⁴⁵ Ahmed, S. 69.

ausmachen, hätte die Regierung *Checks und Balances* in das politische System einbauen müssen, um eine Herrschaft der Mehrheit zu verhindern.

Die Punjabi-Eliten selbst und später auch der Mohajirs, wollten nur dann Zugeständnisse an andere ethnische Gruppen machen, wenn es ihnen opportun erschien. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die Regierung Sindh gegenüber Mitte der 70er Jahre Zugeständnisse machte, da diese Provinz den wichtigen Zugang zum Meer hatte. Ost-Pakistan gegenüber verhielt sich die Regierung jedoch eher abweisend und sah keinen Grund darin, sich der Probleme und den Forderungen der Bengalis anzunehmen. Den Punjabi-Landlords ging es vielmehr darum, Ost-Bengalen seiner demokratischen Mehrheit zu berauben. Die bengalischen Parteien, wie z.B. die Awami League, plädierten nämlich mehr für Landreformen und Investitionen in die Entwicklung des Landes, als für den Ausbau des Verteidigungs- und Verwaltungsapparates⁴⁶. So siegte letztendlich die stärkste ethnische Gruppe bei der Durchsetzung ihrer Ziele, ohne dass der Staat dazu in der Lage gewesen wäre, auch andere Glieder der Gesellschaft miteinzubeziehen. Eine sensible Verteilung der politischen und wirtschaftlichen Ressourcen wäre dringend vonnöten gewesen, um Benachteiligung auszuschließen. Die Vorherrschaft der Punjabi-Elite sollte trotzdem nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch unter dieser ethnischen Gruppe unterprivilegierte und benachteiligte bäuerliche Schichten gab.

Es war der Zentralregierung auch deshalb nicht möglich, die gemeinsamen politischen Interessen der verschiedenen *sub-nationalities* zu identifizieren und zu formulieren, da die Struktur des Staates von vorneherein zu zentralistisch war. Die einzelnen Provinzen mit ihren Eigenheiten und Partikularitäten wurden dabei zu sehr übergangen. Dies gilt insbesondere für das *One Unit Scheme*, das nicht nur die Bengalis, sondern auch beispielsweise die Sindhis gegen die Zentralregierung aufbrachte.

Auch fehlte, vor allem nach Jinnahs Tod, eine charismatische Führungsperson und sicherlich auch eine Volkspartei, die für die Bevölkerung wirklich repräsentativ gewesen wäre. Die pakistanische Regierung hatte eine doppelte Belastung, da sie sowohl den neuen Staat konsolidieren musste, als auch unter der Bevölkerung politische Beteiligung schaffen sollte. In Indien existierten immerhin schon festere Strukturen, auf die man aufbauen konnte: Es gab eine starke Führung in den Händen Nehrus und des INC. Die Muslim League hingegen zerfiel bald nach der Unabhängigkeit, und das Parlament war Chaudhary⁴⁷ zufolge bis zum Beginn der Militärdiktatur Ayub Khans 1958, welcher die Struktur des Staates noch mehr zentralisierte, nicht mehr als eine Parodie seiner selbst.

Die militanten und separatistischen Stämme aus Baluchistan, die ständig Auseinandersetzungen mit der pakistanischen Regierung hatten, könnten den Eindruck erwecken, Pakistan sei ohne ständige Militärpräsenz und mit demokratischen Mitteln gar nicht regierbar. Meiner Meinung nach hätte das Scheitern der Demokratie mit der Einführung eines ausgeglichenen föderalen Systems verhindert werden können. Immerhin gehört zum *nation-building* neben der Betonung der Gemeinsamkeiten auch die Anerkennung

⁴⁶ Talbot, Ian: *Pakistan: A Modern History*, London: Hurst, S. 127.

⁴⁷ Chaudhary, S. 12 ff..

kultureller Besonderheiten. Wenn die ethnischen Unterschiede auch nicht der einzige Grund für das Scheitern der Demokratie in Pakistan waren, so machten sie dabei dennoch einen wichtigen Faktor aus.

Um abschließend auf das anfangs zitierte Statement Jinnahs zurückzukommen⁴⁸, der die Bevölkerung des neuen Staates dazu aufruft sich zu einer Nation zusammenzuschließen, möchte ich noch anfügen, dass in einem multi-ethnischen Staatsgefüge wie dem Pakistans es schier unmöglich erscheint, nur durch eine gemeinsame Religion und eine künstliche Ideologie eine Nation zu schaffen. Obwohl es keine allgemein anerkannte Definition für den Begriff „Nation“ gibt⁴⁹, liegt dem Begriff doch die Idee des Vorhandenseins *einer* bestimmten ethnischen Gruppe mit gleichen kulturellen, religiösen und geschichtlichen Merkmalen zugrunde. Für diese soll der Nationalstaat ein Territorium sichern, indem die Nation zusammenleben und sich (beispielsweise wirtschaftlich) entwickeln kann. Selbst wenn sich Nation und Ethnizität in den europäischen Nationalstaaten ergänz(t)en, lassen sie sich im südasiatischen Kontext nur schwer vereinbaren. Zum einen ist dies auf die Vielfalt der sehr unterschiedlichen ethnischen Gruppen, die seit der Unabhängigkeit des indischen Subkontinents in Nationalstaaten zusammen leben, zurückzuführen. Zum anderen war die Formation der Nationalstaaten in Südasien nicht das Ergebnis langwieriger sozio-politischer und ökonomischer Entwicklungen wie im Europa des 19. Jahrhunderts⁵⁰. Vielmehr wurde der Nationalstaat den Gesellschaften Südasiens aufgefropft ohne dabei die wirtschaftlichen Kräfte der Gesellschaft zu stärken und ein stabiles Machtgefüge zu konsolidieren. In den Kolonien diente der Nationalismus dazu, sich von der europäischen Fremdherrschaft zu befreien. Gleichzeitig führte er aber zu einer erneuten „Kolonisation“ durch die Herrschaft einzelner dominanter gesellschaftlicher Gruppen. Gerade die Herrschaft West-Pakistans über den Ost-Flügel des Landes bis 1971 verdeutlicht dies.

Im Sinne des *Nation-Building* in Pakistan wäre es daher sinnvoller gewesen eine Föderation zu gründen, die zwar auf gemeinsamen Elementen basiert, den einzelnen ethnischen Gruppen aber trotzdem einen gewissen Grad an Autonomie und Selbstbestimmungsrecht zu billigt. Damit hätte die Dominanz bestimmter ethnischer Gruppen und der draus resultierende Separatismus verhindert werden können.

⁴⁸ vgl. S. 2.

⁴⁹ Generell wird die Nation als die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe definiert, die homogene Merkmale wie Sprache, Kultur, Religion und Geschichte aufweist und in einem bestimmten Territorium zusammenlebt. (Schubert, K., Klein, M.: *Das Politiklexikon*“, Bonn: Dietz, 2003.)

⁵⁰ Khan, Adeel: *Politics of Identity: Ethnic Nationalism and the State in Pakistan*, New Delhi: Sage Publications, 2005, S. 30

Literatur:

Ahmed, Feroz: *Ethnicity and Politics in Pakistan*, Karachi: Oxford University Press, 1999.

Shahid Javed Burki: *Pakistan – Fifty Years of Nationhood, Third Edition*, Colorado: Westview Press, 1999.

Cohen, Stephen: *The Idea of Pakistan*, Washington: Brookings Institute Press, 2004.

Chaudhary, G.W.: *Pakistan: Transition from Military to Civilian Rule*, Scorpion Publishing, 1988.

Jalal, Ayesha: *The State of Martial Rule: The Origin of Pakistan's Political Economy of Defense*, Lahore: Vanguard, 1991.

Schubert, K., Klein, M.: *Das Politiklexikon*“, Bonn: Dietz, 2003.

Talbot, Ian: *Pakistan: A Modern History*, London: Hurst.

Jaffrelot, Christophe: *A History of Pakistan and its origins*, London: Wimbeldon Publishing Company, 2002.

Khan, Adeel: *Politics of Identity: Ethnic Nationalism and the State in Pakistan*, New Delhi: Sage Publications, 2005.