

Dynamischer Start der Sharif-Regierung

von Jorge Scholz

Mit einem beispiellosen Kraftakt hat die neue Regierung von Premierminister Nawaz Sharif gleich zu Beginn ihrer Amtszeit mehrere spektakuläre Reformpakete aus der Taufe gehoben, die aufhören lassen. Die erstaunliche Bilanz nach sechs Wochen: Die Verabschiedung vielversprechender Wirtschafts- und Steuerreformen zur Wiederbelebung der krisengeschüttelten Ökonomie sowie zur Bekämpfung von Inflation und ausufernder Staatsverschuldung, die Aufnahme von Friedensgesprächen mit dem Nachbarn Indien und nicht zuletzt Verfassungsänderungen, die die in jüngster Zeit arg gebeutelte parlamentarische Demokratie stabilisieren dürften. Vor allem der letztgenannte Überraschungscoup, mit dem die während der Militärdiktatur von Zia-ul Haq in der Verfassung verankerte Vormachtstellung des Präsidenten kräftig zusammengestutzt wurde, verdient das Prädikat "historisch".

So unglaublich klang zunächst die Meldung, daß sie wie ein Aprilscherz wirkte: Ohne eine einzige Gegenstimme passierten am 1. April innerhalb weniger Stunden mehrere Verfassungsänderungen Senat und Nationalversammlung, die das bisherige politische System fundamental verändern. Im Kern sieht der als '13th Amendment' (d.h. Verfassungszusatz; JS) zusammengefaßte Maßnahmenkatalog die Beschneidung diverser präsidentlicher Machtprivilegien vor, die das pakistanische Staatsoberhaupt faktisch vom

Innen- und Außenpolitik dominierenden Ordnungsfaktor zur einflußlosen Repräsentativfigur degradieren. Die wenigen verbliebenen Kompetenzen sind jedenfalls gemessen an der bisherigen Machtfülle kaum noch der Rede wert. Auch die Gouverneure, die bisher in den Provinzen eine ähnliche Machtfülle besaßen, wie der Präsident auf Bundesebene, müssen in Zukunft mit Blick auf die politische Bühne mit der Rolle passiver Zuschauer vorliebnehmen. Gleichzeitig wird mit diesem Schritt die Stellung der

Parlamente und vor allem die Rolle des Premierministers entsprechend aufgewertet.

Im Einzelnen sieht das '13th Amendment'-Gesetz, das inzwischen übrigens auch vom Hauptbetroffenen, Präsident Farooq Leghari, im Rahmen einer offiziellen Stellungnahme begrüßt wurde, folgendes vor: Artikel 58 (2) b der Verfassung, der dem Präsidenten das Recht einräumt, jederzeit die Regierung zu entlassen und die Nationalversammlung aufzulösen, wird ersatzlos gestrichen.



Nawaz Sharif bei seiner Vereidigung. Links Präsident Leghari (Foto: 'Frontline')

Diese 1985 von General Zia-ul Haq im Rahmen einer als '8th Amendment' bezeichneten Verfassungsergänzung eingeführte Bestimmung zur Absicherung der eigenen Machtposition überschattete auch nach dem Tod des Diktators 1988 und der dadurch möglichen Rückkehr zur Demokratie sämtliche Regierungen wie ein Damoklesschwert. Alle gewählten Premierminister scheiterten vorzeitig (Benazir Bhutto im August 1990 und im November 1996; Nawaz Sharif im April 1993), weil Staatsoberhäupter von diesem Recht Gebrauch machten. Kritiker forderten deshalb schon vor Jahren die Abschaffung des als demokratiefeindlich gebrandmarkten Paragraphen. Doch die bisherigen zaghaften Anläufe hierzu scheiterten kläglich an den knappen Mehrheitsverhältnissen im Parlament beziehungsweise am kurzfristigen Machtwandel der jeweiligen Opposition.

Artikel 112 (2) b, der bislang den vier Provinzgouverneuren die Macht verlieh, nach eigenem Gutdünken die jeweilige Landesregierung zu entlassen und das Provinzparlament aufzulösen, wird ebenfalls außer Kraft gesetzt. Artikel 242 (2), der die Ernennung des Generalstabschefs der Armee sowie der Oberkommandierenden der drei Teilstreitkräfte zur alleinigen Chefsache des Präsidenten erklärte, wird abgeändert. In Zukunft muß das Staatsoberhaupt bei der Besetzung dieser Posten die bindenden Personalvorschläge des Premierministers berücksichtigen. In ähnlicher Weise wird Artikel 101 (1), der die Ernennung der Gouverneure regelt, modifiziert. Auch in dieser Frage besitzt der Premierminister ab sofort ein verbindliches Vorschlagsrecht.

Obwohl einige weitere heikle Verfassungsmanipulationen aus der Zeit der Militärherrschaft, die beispielsweise die Rechtsstellung von Minderheiten betreffen, in Kraft bleiben, muß eine Analyse der möglichen politischen Konsequenzen dieser Gesetzesinitiative rundum positiv ausfallen. Nawaz Sharif und seiner Pakistan Muslim League (PML) ist es damit nicht nur gelungen, das soeben angetretene Regierungsmandat nachhaltig abzusichern und komfortable Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung weiterer Vorhaben ähnlicher Größenordnung zu schaffen, sondern auch den enormen Einfluß der Armee auf politische Entscheidungsprozesse zugunsten einer Aufwertung gewählter parlamentarischer Gremien deutlich zurückzudrängen. Die Tatsache, daß dieser beinahe schon revolutionäre Vorgang ganz eindeutig vom derzeitigen Präsidenten und der Militärführung toleriert, wenn nicht sogar gefördert wurde, ist in diesem Zusammenhang als bedeutsamer Pluspunkt festzuhalten. Kräfteverschleißendes Sperrfeuer und Rückzugsgefechte der

alten Machtelite in Generalsuniformen sind jedenfalls kaum zu erwarten.

Ein weiteres positives Signal geht von der Art und Weise aus, wie die Verfassungsreform zustande kam: Im krassen Gegensatz zur wenig schmeichelhaften parlamentarischen Kultur der vergangenen Jahre, als sich Regierung und Opposition nur bei gelegentlichen Massenschlägereien erkennbar näher kamen und Total-Boykotte ganzer Sitzungswochen an der Tagesordnung waren, geriet die jetzige Abstimmung zu einer Demonstration fraktionsübergreifender Harmonie und Einigkeit im Interesse der allen Parteiinteressen übergeordneten Staatsraison. Selbst die von ihrem ehemaligen Parteifreund Farooq Leghari aus dem Amt gejagte und bei den anschließenden Neuwahlen mit einer empfindlichen Niederlage gedemütigte Ex-Premierministerin Benazir Bhutto fand in öffentlichen Stellungnahmen für die Initiative ihres Erzrivalen und Nachfolgers nur lobende Worte. Solche Gesten sind das beste Rezept, um das nach den permanenten Turbulenzen und Skandalen tief erschütterte Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der Funktionstüchtigkeit des pakistanischen Demokratiemodells und gegenüber der in diesem System agierenden politischen Klasse zurückzugewinnen.

Bedenken mancher Beobachter, daß die jetzigen Fortschritte vom Regime des von der Übergangsregierung ins Leben gerufenen Nationalen Sicherheitsrat 'Council for Defence and National Security' (CDNS) konterkariert werden könnten, sind wenig stichhaltig: Einerseits könnte Nawaz Sharif dieses Gremium, dem neben ihm selbst und den wichtigsten Ministern der Präsident, der Generalstabschef und die Oberbefehlshaber der drei Teilstreitkräfte angehören, aufgrund seiner neugewonnenen Machtfülle über kurz oder lang mit Männern seines Vertrauens bestücken. Andererseits stirbt der per Präsidentendekret formierte CDNS laut Verfassung nach 90 Tagen eines natürlichen Todes, da ein solcher Erlaß spätestens dann dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden müßte. Daß sich jedoch ausgerechnet der Premierminister als Schirmherr seiner potentiellen Kontrolleure engagieren wird, ist kaum zu erwarten. Die bisherigen öffentlichen Äußerungen von Nawaz Sharif zu diesem Thema bestätigen diesen Eindruck.

Verhandlungen mit Indien

Mit ähnlich hohen Erwartungen und Hoffnungen werden von pakistanischer Seite aus die soeben in der ersten Runde erfolgreich über die Bühne gegangenen bilateralen Friedensgespräche mit dem übermächtigen Erzfeind und Nachbarn

Indien verfolgt, die den vor vier Jahren im Sog des Dauerdisputs um Kashmir abgerissenen offiziellen Dialogfaden wieder aufnehmen. Nawaz Sharif hatte hierzu kurz nach seiner Vereidigung Mitte Februar als eine seiner ersten Amtshandlungen die Initiative ergriffen und per Briefwechsel seinem indischen Kollegen Deve Gowda den Vorschlag zur Rückkehr an den Verhandlungstisch unterbreitet. Gleich beim ersten auf diesem Weg vereinbarten Treffen der beiden Staatssekretäre der jeweiligen Außenministerien am 28. März in Delhi einigten sich Salman Haider (Indien) und sein pakistanischer Amtskollege Shams-had Ahmad auf weitere Verhandlungsrunden, was von Beobachtern im In- und Ausland als äußerst positives Zeichen für den bisherigen Verlauf und für die Aussichten auf mögliche greifbare Ergebnisse in absehbarer Zeit gedeutet wird. Schon im Anschluß an eine Konferenz der Blockfreienbewegung vom 7. bis zum 9. April in der indischen Hauptstadt wird sich der neue pakistanische Außenminister Gohar Ayub Khan erstmals mit seinem Counterpart Inder Kumar Gujral zusammensetzen, bevor dann zum vorläufigen Höhepunkt Nawaz Sharif während des SAARC-Gipfels vom 12. bis zum 14. Mai auf den Malediven Deve Gowda begegnet. So sieht es zumindest die vorläufige Regieplanung vor, die den Medien präsentiert wurde.

Im Unterschied zu früheren Gelegenheiten, wo nach Regierungswechseln in einem der beiden Länder schon häufiger die zunächst signalisierte Verhandlungsbereitschaft rasch aufgrund innenpolitischer Widerstände verebbte, ist diesmal die Ausgangskonstellation günstiger als zuvor: Die gegenwärtige indische Regierung hat mit ihrer Politik des Wohlverhaltens gegenüber weiteren südasiatischen Nachbarn in jünster Zeit mehrfach unter Beweis gestellt, daß sie zu außenpolitischen Kompromissen bereit ist. Die Stellung der 'United Front'-Koalition in Delhi ist jedoch angeschlagen, nachdem die Unterstützung durch die 'Congress'-Partei aufgekündigt wurde (vgl. den Kommentar von Theo Ebberts im Indien-Teil dieser Ausgabe). Mit Blick auf Pakistan schlagen demgegenüber die im Vergleich zur bisherigen Entwicklung ungewöhnlich stabilen innenpolitischen Verhältnisse positiv zu Buche. Nawaz Sharif braucht deshalb auf absehbare Zeit weder von den radikal antiindisch eingestellten Islamisten noch von sonstigen Oppositionsgruppen nennenswerte Störmanöver zu fürchten. Außerdem gibt es gleich eine ganze Reihe handfester Gründe und beiderseits der Grenze bestehende gemeinsame Interessen, miteinander ins Gespräch zu kommen und die bestehenden Spannungen zum Wohle beider Seiten abzubauen. Vor allem

ökonomische Sachzwänge und Überlegungen spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Das am Rande der Zahlungsfähigkeit lavierende Pakistan ist unter dem drückenden Schuldenjoch inzwischen dazu gezwungen, jede sich bietende Möglichkeit zu Einsparungen auszuloten, um die im Haushalt klaffenden Löcher stopfen zu können. Das größte Einsparungspotential bieten die Militärausgaben, die derzeit knapp ein Drittel der Steuermittel verschlingen. Spielraum für Abrüstung oder zumindest Begrenzung des Rüstungswettlaufs in Südasien gibt es jedoch nur, wenn in der zumindest aus pakistanischer Perspektive alles überlagernden Kashmir-Frage nach 50 Jahren Streit und drei Kriegen endlich der Durchbruch gelingt. Eine abschließende Lösung des höchst komplexen Problems ist zwar nach wie vor in weiter

fang von rund einer halben Milliarde US-Dollar. Der offizielle Handel erreicht dagegen nur den Gegenwert von etwa 125 Millionen Dollar (1995). Begehrlich richten sich deshalb die Blicke der beiden Finanzminister auf die tagtäglich entlang der indisch-pakistanischen Grenze dem Fiskus entgehenden Zolleinnahmen. Außerdem locken jenseits der nahezu hermetisch abriegelten Demarkationslinie nahegelegene attraktive Absatzmärkte für die eigenen Exportprodukte und preisgünstige Einkaufsmöglichkeiten von Waren des täglichen Bedarfs, die ansonsten mit entsprechendem Aufpreis für die anfallenden Transportkosten auf dem Seeweg importiert werden müssen. Ein Beispiel ist Tee, den Pakistan überwiegend aus Kenia, Indonesien und Sri Lanka bezieht. Falls sich Pakistan statt dessen

Arbeitslosigkeit, Haushaltsdefizit und Wirtschaftsstagnation ein als 'Economic Revival Programme' titulierte umfangreiches Reformpaket, das schließlich gegen die Stimmen der Opposition mit großer Mehrheit verabschiedet wurde.

Zunächst dürfen sich Bürger und Unternehmen über drastische Steuerergüsse freuen: So sinkt ab sofort die Lohn- und Einkommenssteuer von Arbeitnehmern je nach Höhe des Gehalts von bisher zehn bis 35 Prozent auf jetzt fünf bis 20 Prozent. Der Einstiegsteuersatz für Unternehmensgewinne sinkt mit nun 33 Prozent gleichfalls deutlich. Außerdem fallen in Zukunft für eine Reihe volkswirtschaftlich bedeutsamer Waren Ein- und Ausfuhrzölle weg, beziehungsweise sinken spürbar. Mit Ausnahme von Autos und vergleichbaren Luxusartikeln, deren Einfuhr auch weiterhin mit der alten Spitzenabgabe von 65 Prozent belegt bleiben, reduziert sich für den Rest der Warenwelt der maximal fällig werdende Importzoll um rund ein Drittel auf 45 Prozent. Auf diese Weise sollen zugunsten des Wirtschaftswachstums und der Belebung der Binnenkonjunktur die privaten Haushalte und die Industriebetriebe deutlich entlastet werden, die unter der sich in den letzten Jahren immer schneller drehenden Preispirale besonders stark gelitten hatten. Laut offiziellen Schätzungen bringt die Umsetzung des Steuerentlastungsprogramms eine einmalige Senkung des durchschnittlichen Preisniveaus um zehn bis zwölf Prozent. Außerdem erhoffen sich die Autoren von ihrem Reformpaket einen kräftigen Schub für die Exportwirtschaft, um mit Blick auf die defizitäre Handelsbilanz möglichst bald schwarze Zahlen schreiben zu können. Als ehrgeiziges Ziel nannte Sartaj Aziz in diesem Zusammenhang die Verdoppelung des Warenwertes der Ausfuhren innerhalb von drei Jahren.

Die Ausfälle im Steueraufkommen durch die Zoll- und Abgabekürzungen sollen im Wesentlichen damit kompensiert werden, daß ein deutlich größerer Teil der Bevölkerung zu Steuerzahlungen herangezogen wird, als es bislang der Fall ist (derzeit zahlen nach Angaben des Finanzministeriums lediglich 800.000 der fast 140 Millionen Einwohner Pakistans Steuern). Diesem Ziel dienen neue Sonderabgaben für Autofahrer, Haus- und Grundeigentümer, Telefonbesitzer und Auslandsreisende. Außerdem will der Staat verstärkte Anstrengungen unternehmen, um säumige Steuerhinterzieher zur Kasse zu bitten. Auf mittel- bis langfristige Sicht hoffen die Strategen im Finanzministerium zudem, daß die angepeilte Erholung der Wirtschaft in Zukunft deutlich mehr Steuereinnahmen in das leere Staatssäckel spült. Auch die in der Vergangenheit immer wieder ver-



Selbst von Pakistans Top-Militärs gab es keinen Einspruch gegen die von Sharif verfügten Verfassungsänderungen (Foto: 'Frontline')

Ferne, doch immerhin hat Indien zum Auftakt der aktuellen Gesprächsrunde als Zeichen des guten Willens seine bisherige Position aufgegeben, die Kashmir-Frage kategorisch als nicht verhandelbares Thema von offiziellen Verhandlungen auszuklammern. Da Pakistan im Gegenzug nicht mehr darauf pocht, daß zuerst der Kashmir-Konflikt gelöst werden muß, bevor man beispielsweise über eine engere wirtschaftliche Kooperation spricht, steht einem offenen Meinungsaustausch eigentlich nichts im Weg. Entsprechend konzentrieren sich jetzt die Hoffnungen darauf, daß im Zuge der Verhandlungen eine vorsichtige Öffnung und Ausweitung des bilateralen Handels bevorstehen könnte. Einen Anreiz in diese Richtung bietet der florierende Schwarzhandel und Schmuggel zwischen beiden Ländern im geschätzten Wertum-

beim wesentlich billigeren Teeproduzenten Indien eindecken würde, wäre dies schon ein spürbarer Beitrag zur Aufbesserung der chronisch negativen Handelsbilanz (zum Stand der indisch-pakistanischen Beziehungen siehe auch den Beitrag von Bernd Basting im Indien-Teil dieser Ausgabe).

Wirtschafts- und Steuerreformen

Der dritte Pfeiler der aktuellen Reformoffensive der Sharif-Regierung dient erklärtermaßen dem übergeordneten Zweck, der siechenden Wirtschaft und hierbei insbesondere der Industrie als Motor derselben möglichst schnell auf die Beine zu helfen. Finanzminister Sartaj Aziz präsentierte der Nationalversammlung am 29. März als Mehrzweckwaffe im Kampf gegen Inflation,

tagte und verschobene Besteuerung landwirtschaftlicher Einkommen scheint nun auf der Agenda der Sharif-Administration ganz oben zu stehen. Minister Sartaj Aziz kündigte jedenfalls noch für den April eine separate Landwirtschaftsreform an, die auch die brisante Frage der Besteuerung der politisch einflussreichen Schicht der Großgrundbesitzer regeln soll.

Ob die Rechnung aufgeht, über Steuerersenkungen den Staatshaushalt zu sanieren, bleibt abzuwarten. Skeptisch stimmt das gigantische Volumen der öffentlichen Verschuldung. Nawaz Sharif legte hierzu kürzlich im Rahmen einer landesweit ausgestrahlten Radio- und Fernsehansprache zur Einstimmung auf die anstehenden Strukturreformen aktuelle Zahlen vor. Demnach belaufen sich die gesamten Schulden Pakistans auf mehr als 1,9 Billionen Rupien (rund

80 Milliarden DM). Umgelegt auf die privaten Haushalte bedeutet dies, daß jede Familie in Pakistan mit öffentlichen Schulden in Höhe von rund 80.000 Rupien (3.300 DM) belastet ist, das Mehrfache des jährlichen Pro-Kopf-Einkommens von umgerechnet 680 DM.

Fazit

Nawaz Sharif und seine Mannschaft haben die Gunst der Stunde nach ihrem Erdrutschwahlsieg optimal genutzt, um in Rekordzeit spektakuläre Reformprojekte aus dem Boden zu stampfen, die nach dem Desaster der letzten Jahre erstmals Anlaß zu vorsichtigem Optimismus geben. Gleich mehrere strukturelle Grundprobleme wurden mit einer Energie und Entschlossenheit angepackt, die kaum jemand dem bei öffentlichen Auftritten eher blaß und unsicher wir-

kenden Premierminister zugetraut hätte. Ein wesentlicher Beitrag zur Rehabilitation der in der Vergangenheit in Mißkredit geratenen Demokratie ist bereits jetzt gelungen. Ähnliche Erfolge auf den Feldern der Außen- und Wirtschaftspolitik bedürfen jedoch nicht nur stürmischer Kraftakte, um etwas zu bewegen, sondern auch Ausdauer, Geduld und Fingerspitzengefühl. Ob sich Nawaz Sharif auf den harten Oppositionsbänken auch diese Eigenschaften zugelegt hat, wird er in den kommenden Monaten noch reichlich Gelegenheit haben, unter Beweis zu stellen. Spätestens im Herbst, wenn die ersten Steuerschätzungen eintreffen, wird sich zeigen, ob die ebenso unkonventionellen wie mutigen Reformschritte greifen und die erhofften Verbesserungen bringen. Falls nicht, könnte der Glanz des strahlenden Triumphators schon bald verblasen.

Die pakistanischen Parlamentswahlen - "free and fair"?

Erfahrungsbericht eines Wahlbeobachters

von Clemens Jürgenmeyer

Am 3. Februar 1997 fanden in Pakistan die Wahlen zur Nationalversammlung und zu den vier Provinzparlamenten des Landes statt. Diese Wahlen waren notwendig geworden, nachdem Staatspräsident Leghari am 5. November 1996 die Regierung von Benazir Bhutto abgesetzt und die Nationalversammlung in Islamabad aufgelöst hatte. Für die Übergangszeit ernannte der Präsident eine sogenannte 'Caretaker'-Regierung unter Meraj Khalid (siehe 'Südasiens', 7-8/96).

Vorgezogene Wahlen sind in Pakistan eher die Regel als die Ausnahme. Seit 1988, als mit dem Ende der Militärherrschaft unter Zia-ul Haq nach langer Pause wieder Wahlen abgehalten worden waren, hat keine der erwählten Regierungen die reguläre Legislaturperiode von fünf Jahren überstanden. Die Wahlen vom Februar 1997 waren bereits die vierten seit 1988 und weisen auf grundsätzliche Schwächen der pakistanischen Demokratie hin. So ist es keine Überraschung, daß in Pakistan eine allgemeine politische Desillusionierung um sich gegriffen hat und die Wähler keineswegs begeistert von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Die Wahlbeteiligung ist

von 43 Prozent im Jahr 1988 auf knapp über 30 Prozent im Februar 1997 zurückgegangen. In der pakistanischen Presse begründeten prominente Kommentatoren ausführlich, weshalb sie nicht zur Wahl gehen werden.

Die für die Wahldurchführung zuständige pakistanische Wahlkommission (Election Commission of Pakistan) hat das Ihrige dazu getan, daß die Mobilisierung der Wähler gering blieb. Ein sichtbarer Wahlkampf fand eigentlich nicht statt, da zahlreiche Auflagen die Partei- und Wahlkampfaktivitäten auf ein Minimum einschränkten. So war es beispielsweise den Parteien nicht erlaubt, Plakate anzubringen, Plakatwände aufzustellen, Flaggen zu hissen oder Wahlpropaganda auf Hauswände zu malen; lediglich Aufkleber von zehn mal zehn Zentimeter Größe waren erlaubt. Ebenso durfte ein Kandidat in seinem Wahlkreis nicht mehr als drei Mikrophone einsetzen.

Geradezu lähmend mußte jedoch die während der gesamten Wahlkampfphase ausstehende Entscheidung des Obersten Gerichtshofes über den Einspruch von Benazir Bhutto gegen die Absetzung ihrer Regierung wirken. Erst am Tage der

Urteilsverkündung und der Ablehnung ihres Einspruchs am 29. Januar, also genau vier Tage vor der Wahl, stand endgültig fest, daß die Wahlen stattfinden können. Dieser späte Gerichtsentscheid gab natürlich Anlaß zu zahlreichen Spekulationen über die politischen Hintergründe des Verhaltens der obersten Richter.

In dieser Situation allgemeiner politischer Unsicherheit und Desillusionierung wurden die Wahlen abgehalten. 56 Millionen Wähler waren aufgerufen, in 207 Wahlkreisen ihre Stimme abzugeben. Insgesamt standen mehr als 1.700 Kandidaten und 95 Parteien zur Wahl, wobei die Hauptkonkurrenten, 'Pakistan Muslim League'/Nawaz-Gruppe (PML/N) und 'Pakistan Peoples Party' (PPP), eindeutig die politische Szene dominierten. Auf 36.451 Wahlstationen (polling stations) verteilten sich 131.607 einzelne Wahllokale in denen 560.072 Wahlhelfer eingesetzt waren. Zusätzlich wurden zahlreiche Polizeikräfte und rund 250.000 Soldaten aufgeboten, um am Wahltag für Ruhe und Ordnung zu sorgen.

Diese Zahlenangaben zeigen, daß ein Urnengang in einem Land wie Pakistan