



Projektland: Pakistan / Afghanistan

Quartal/Jahr: Januar bis März 2010

Schlagzeilen

Pakistan

- Neuer Länderfinanzausgleich verabschiedet
- Parlamentskommission präsentiert Vorschläge zur Verfassungsreform

Afghanistan

- Internationale Afghanistan Konferenz in London
- NATO Großoffensive in der Provinz Helmand

Neuer Länderfinanzausgleich verabschiedet

Mit der Unterzeichnung des 7. Länderfinanzausgleichs durch Präsident Asif Ali Zardari und der Ankündigung einer weitreichenden Verfassungsreform durch den Vorsitzenden der seit Juli 2009 tagenden Verfassungsreformkommission, Senator Mian Raza Rabbani, gelingen der von der *Pakistan Peoples Party* (PPP) geführten Koalitionsregierung, in Kooperation mit der größten Oppositionspartei des Landes, der von Mian Nawaz Sharif geführten *Pakistan Muslim League* (PML), im ersten Quartal 2010 einige grundlegenden Weichenstellungen, die mittelfristig den von drei Militärdiktatoren geprägten Zentralstaat in einen der Verfassung von 1973 entsprechenden Föderalstaat zu verwandeln versprechen.

Bereits zum Jahresende 2009 einigt sich die *National Finance Commission* (NFC) — ein aus Technokraten sowie Bundes- und Landesfinanzministern zusammengesetztes Gremium, das gemäß Art. 160 der Verfassung vom Staatspräsidenten zur Verabschiedung eines neuen Länderfinanzausgleichs alle fünf Jahre einzuberufen ist — auf eine grundlegend neue Formel zur Verteilung der Staatseinkünfte zwischen der Zentralregierung und den Provinzen. Erstmals in der 27-jährigen Geschichte des 1973 eingeführten Instrumentes kommt es dabei zu einer Reduzierung der der Zentralregierung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und zu einer Aufstockung des so genannten *divisible pool*, d.h. der unter den vier Provinzen des Landes aufzuteilenden Finanzmittel. Es kommt

außerdem erstmals in der Geschichte Pakistans zu einer Umverteilung von Haushaltsmitteln zwischen den Provinzen Punjab, Sindh, NWFP und Belutschistan, die nicht allein die statistische Verteilung der Bevölkerung als Kriterium zu Grunde legt, sondern auch, wie von den drei letztgenannten Minderheitsprovinzen seit Jahrzehnten gefordert, regional unterschiedliche Bedingungen berücksichtigt.

Auch beim 7. Länderfinanzausgleich, den Präsident Asif Ali Zardari am 16. März unterschreibt und der am 1. Juli 2010 in Kraft treten wird, bleibt zwar Bevölkerungsaufkommen weiterhin überragendes Verteilungskriterium (82%). Jedoch sinkt erstmals in der Geschichte Pakistans der Verfügungsanteil der Zentralregierung an den Staatseinkünften auf deutlich weniger als die Hälfte (von zuletzt 52,5% auf zukünftige 42,5 %) und der Anteil des Punjab auf deutlich weniger als der Provinz entsprechend Einwohnerzahl zusteht. Derweil werden als weitere Kriterien der Verteilung erstmals „Armut und Rückständigkeit“ (10%), Steueraufkommen (5%) und Bevölkerungsdichte (3%) berücksichtigt, was insb. den Provinzen Sindh (größtes Steueraufkommen des Landes) und Belutschistan (geringste Bevölkerungsdichte) zugute kommt. Auch die Nordwestliche Grenzprovinz (NWFP) wird mit einem 1%-igen Sonderzuschlag für „kriegs- und aufstandsbedingte Unkosten“ berücksichtigt.

Der neue Finanzausgleich findet landesweit große Zustimmung und wird von nahezu allen politischen Strömungen willkommen geheißen. Die allgemeine Zustimmung begründet sich allerdings nicht auf die im unteren einstelligen Prozentbereich liegenden Verschiebungen zwischen den Provinzen, da zumindest prozentual mit Ausnahme Belutschistans alle Provinzen zukünftig sogar weniger bekommen als zuvor — Punjab von 53,01% auf 51,74; Sindh von 24,94% auf 24,55%; NWFP von 14,88% auf 14,82; Belutschistan 7,17% auf 9,09% — sondern auf die Tatsache, dass neue Verteilungskriterien überhaupt Berücksichtigung finden und dass die aufgrund demographischer Bevölkerungsverteilung politisch dominierende Stellung des Punjab, noch dazu unter Führung der zur PPP-Zentralregierung in Opposition stehenden PML-Provinzregierung, zu Eingeständnissen bereit ist, die ihre bevölkerungsbedingte Übermacht in föderalen Angelegenheiten zumindest prinzipiell angreift.

In Anbetracht der unerwarteten und allseits begrüßten finanziellen Stärkung der Provinzen bleibt in der öffentlichen Diskussion allerdings nahezu unbeachtet, dass dies natürlicherweise auf Kosten der Zentralregierung geschieht und Islamabad künftig mit erheblich weniger Finanzmitteln wird haushalten müssen. Überhaupt ist ein Kompromiss, der prozentual alle Provinzen außer Belutschistan schlechter stellt, nur gelungen, da die Zentralregierung zukünftig auf insg. mehr als 10% ihrer Einkünfte verzichtet und somit allen Provinzen — trotz prozentualer Einbußen — in der Summe mehr Geld zur Verfügung steht. Ob alle Provinzregierungen in der Lage sein werden diese zusätzlichen Gelder zu absorbieren bleibt jedoch offen. Ebenso bleibt unklar wie die ohnehin hoch

verschuldete Zentralregierung in Islamabad mit finanziellen Einbußen in so erheblicher Höhe zurechtkommen wird.

Parlamentskommission präsentiert Vorschläge zur Verfassungsreform

Auf ähnlich große Zustimmung wie der 7th NFC-Award zu Beginn des Quartals trifft zum Ende des ersten Quartals 2010 der Bericht der parlamentarischen Verfassungsreformkommission, die nach neun Tagungsmonaten und mehr als 70 Einzelsitzungen Ende März ihre Arbeit für beendet erklärt und Anfang April in gemeinsamer Sitzung von Nationalversammlung und Senat die 18. Verfassungsänderung ins Parlament einbringt. Wie bei der Verabschiedung des neuen Länderfinanzausgleichs sind auch im Falle der Verfassungsreform zwei einander bedingende Macht- und Zuständigkeitsverschiebungen von grundsätzlicher Bedeutung: eine Schwächung der Zentralregierung — insb. des Amtes des Staatspräsidenten — und eine Stärkung föderaler Strukturen durch politische und finanzielle Ausweitung des Gestaltungsspielraums der Provinzen.

Im Falle der Unterzeichnung der inzw. von beiden Kammern des Parlaments verabschiedeten Verfassungsänderung durch Präsident Zardari wird der Staatspräsident wesentliche Bereiche der von den Militärdiktatoren Zia ul-Haq und Pervez Musharraf im Präsidialamt konzentrierten Machtbefugnisse mit dem Parlament teilen bzw. an den Premierminister abgeben. Bspw. bleibt der Präsident namentlich zwar Oberbefehlshaber der pakistanischen Streitkräfte, Ernennungen und Beförderungen innerhalb der Armee unterliegen fortan aber der Prärogative des Premierministers. Ebenso wird der Leiter der staatlichen Wahlkommission zukünftig nicht mehr allein vom Präsidenten, sondern vom Premierminister in Abstimmung mit dem Oppositionsführer benannt. Auch kann der Präsident die Nationalversammlung in Zukunft nur mit Zustimmung und auf Anraten des Premierministers auflösen, statt völlig eigenmächtig — wie in der Vergangenheit von Militärdiktatoren wiederholt praktiziert — eine möglicherweise unliebsame Volksvertretung aufzulösen und zu einem politisch opportun scheinenden Zeitpunkt Neuwahlen anzusetzen.

Mindestens so bedeutend und umfangreich wie die Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen Staatspräsident und Premierminister — und damit die Rückkehr von einem autokratischen Präsidialregime zu einer halbwegs ausgewogenen Parlamentsdemokratie — ist die angekündigte Stärkung föderaler Staats- und Verwaltungsstrukturen.

So wird im Rahmen der bevorstehenden Verfassungsänderung die so genannte *concurrent legislative list*, also die Liste konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern, gestrichen und die entsprechende Gesetzgebungskompetenz den Provinzen übertragen. Auch die so genannte *federal legislative list*, also die Auflistung zentralstaatlicher Gesetzgebungskompetenzen, wird im Rahmen der Verfassungsreform überarbeitet. Einige

bedeutende zentralstaatliche Gesetzgebungszuständigkeiten aus dem ersten Teil dieser Auflistung werden in den zweiten Teil überführt und somit der Aufsicht und Zustimmung des *Council of Common Interest* (CCI) unterliegen, ein gemäß Art. 153 der Verfassung aus den vier Landesministerpräsidenten und drei Vertretern der Zentralregierung zusammengesetztes Gremium zur Lösung von Interessenkonflikten zwischen Bund und Ländern unter Vorsitz des Premierministers. Das CCI wird ein eigenständiges, permanentes Sekretariat erhalten, muss sich spätestens dreißig Tage nach Amtseinführung des Premierministers konstituieren und mindestens einmal in drei Monaten zusammentreten. Auch die verfassungsmäßig vorgeschriebene Sitzungszeit des Senats, des pakistanischen Oberhauses, in dem alle vier Provinzen ungeachtet ihres sehr unterschiedlichen Bevölkerungsaufkommens paritätisch vertreten sind, wird von vormals neunzig auf zukünftig 110 Tage pro Legislaturperiode ausgeweitet. Analog dazu werden auch die vier Provinzparlamente ihre Sitzungszeit von vormals siebzig auf zukünftig einhundert Tage ausweiten.

Darüber hinaus werden durch eine Änderung des Artikels 172 zukünftig Zentral- und Provinzregierungen gleichberechtigte Eigentümer der Rohstoffvorkommen des Landes. Zumindest anteilig sind alle natürlichen Ressourcen des Landes nun auch Besitz der jeweils rohstofffördernden Provinz, die bzgl. der Ausbeutung und Vermarktung ihrer Ressourcen fortan ein Mitentscheidungsrecht erhält. Dies gilt auch für den Fall der in Pakistan sehr knappen und strittigen Ressource Wasser, sodass bspw. Staudämme und Wasserkraftwerke zukünftig nur noch in Konsultation mit der bzw. den jeweils betroffenen Provinzen gebaut werden dürfen.

Am deutlichsten wird die Aufwertung und Anerkennung provinzieller Partikularinteressen — und somit eine politische Stärkung der Provinzen — jedoch in der Vielzahl der über den gesamten Verfassungstext verstreuten Änderungsvorschläge, die spezifische Provinzinteressen nicht nur berücksichtigen, sondern nachhaltig befriedigen und dabei zumindest in einigen Fällen jahrzehntelange Streitigkeiten beizulegen versuchen. Bspw. muss der von der Zentralregierung als Interessenvertreter in die Provinz entsandte Gouverneur fortan auch jener Provinz entstammen, in die er entsandt wird. Ferner ist es den Provinzparlamenten im Gegensatz zum Nationalparlament zukünftig freigestellt ein jedes ihrer Mitglieder — ungeachtet des spezifischen Glaubensbekenntnisses — zum Ministerpräsidenten zu ernennen, derweil weiterhin nur ein Muslim Präsident oder Premierminister Pakistans werden kann. Auch ist es der Zentralregierung gemäß den vorgesehenen Verfassungsänderungen zukünftig nicht mehr möglich, ohne Zustimmung des jeweiligen Provinzparlaments den Notstand auszurufen und Polizeieinheiten aus einer anderen Provinz zum Einsatz zu bringen.

Die bildlichste, gleichzeitig aber auch unbedeutendste und umstrittenste Manifestation aufgewerteter Provinzinteressen durch die vorgeschlagene

Verfassungsreform ist jedoch die Umbenennung der aus Zeiten der britischen Kolonialherrschaft stammenden *North-West Frontier Province* (NWFP) in Khyber-Paschtunistan (*Khyber-Pakhtoonkhwa*). Damit wird weit mehr als einhundert Jahre nach Gründung der Provinz im Zuge der Verwaltungsreform von 1901 und weit mehr als sechzig Jahre nach Staatsgründung Pakistans nicht nur ein unglücklicher Kolonialbegriff von der Landkarte getilgt, sondern einer Jahrzehnte alten Forderung der paschtunischen Bevölkerung Pakistans Rechnung getragen. Derweil alle Provinzen des Landes seit jeher nach ihrer größten ethnischen Gruppe benannt sind, erfahren nun auch die Paschtunen, die etwa 15% der pakistanischen und mehr als $\frac{3}{4}$ der Bevölkerung der nordwestlichen Grenzprovinz ausmachen, eine verspätete ethno-kulturelle Gleichstellung bzw. Genugtuung.

Ob mit diesem längst überfälligen, dennoch aber sehr mutigen und umstrittenen Schritt möglicherweise ein kontraproduktiver Präzedenzfall geschaffen ist, der andere ethnische Minderheiten zur Forderung nach Schaffung eigener, separater, nach ihnen benannter Kleinprovinzen ermutigt, bleibt abzuwarten. In jedem Fall kommt es unmittelbar nach Bekanntwerden der Umbenennungsabsichten zu gewaltsamen Ausschreitungen im Hazarajat, einem von Nicht-Paschtunen bewohnten Teil der betroffenen Provinz, und zu einer unsachgemäßen Politisierung der Angelegenheit durch Mian Nawaz Sharif, der in dieser Sache statt an einer nachhaltigen, auf demokratischem Konsens beruhenden Verfassungsänderung vor allem an kurzfristiger Wählergunst interessiert zu sein scheint.

Ebenfalls abzuwarten bleibt — nach Ratifizierung der von beiden Kammern des Parlaments bereits gebilligten Verfassungsänderung durch Präsident Asif Ali Zardari — die eigentliche Implementierung der weitreichenden Verfassungsreformen. Föderalismus, Subsidiarität und Provinzautonomie im Rahmen einer Verfassungsänderung theoretisch zu stärken dürfte allen beteiligten Parteien sehr viel leichter fallen, als die neu definierten Verfassungsprinzipien praktisch umzusetzen bzw. die von den Änderungen vorwiegend betroffenen Minderheitsprovinzen Khyber-Pakhtoonkhwa, Sindh und Belutschistan zur Wahrnehmung ihrer neuen Rechte und Pflichten zu befähigen.

Internationale Afghanistan-Konferenz in London

Am 28. Januar 2010 findet in London eine weitere große internationale Geberkonferenz zu Afghanistan statt, der national sehr viel weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird als international. Als nunmehr sechste große internationale Geberkonferenz in acht Jahren — gepaart mit der dritten US-amerikanischen Ankündigung eines Strategiewechsels binnen eines Jahres — erscheinen Afghanistan-Konferenzen zumindest im nationalen und regionalen Kontext als inflationär und die angekündigte neue US-amerikanische Strategie als wenig neu. Sowohl die Aufstockung der Truppen der internationalen

Staatengemeinschaft (“military surge”) als auch die Ankündigung eines politischen Dialogs mit den aufständischen Talibankräften (“Verhandlungslösung”) wurden bereits im Laufe des vergangenen Jahres wiederholt thematisiert und stellen aus regionaler Perspektive keine Neuerung dar, deren Verkündigung eine weitere internationale Afghanistan-Konferenz bedurft hätte. Vielmehr gelten in weiten Teilen der Bevölkerung das Debakel bei den jüngsten afghanischen Präsidentschaftswahlen, der schwindende öffentliche Rückhalt des Afghanistaneinsatz in den USA und in nahezu allen am ISAF-Einsatz beteiligten Nationen und die daraus resultierende Notwendigkeit der Einigung auf eine zeitlich überschaubare Exit-Strategie als eigentliche Auslöser der vorwiegend als Medienspektakel und *fund-raising event* wahrgenommenen London Konferenz.

Dennoch wirft die auf der Konferenz verkündete und als Exit-Strategie verstandene Dialogbereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft zahlreiche Fragen auf und löst sowohl in Afghanistan als auch in Pakistan leidenschaftliche, teils polemische Reaktionen aus. Wieso ist die US-amerikanische Regierung nicht im November 2001 in einen ernsthaften Dialog mit der damaligen Regierung in Kabul getreten und wieso ist man ausgerechnet jetzt zu einer Verhandlungslösung bereit, wo die mit der “Operation Enduring Freedom“ und dem ISAF-Einsatz verfolgten Ziele — vor allem Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Frauenrechte — noch immer unerreicht und in weiter Ferne sind?

Die Bereitschaft mit “gemäßigten“ Talibankräften in Afghanistan in Dialog zu treten und mittelfristig ihre Beteiligung am politischen Prozess zu ermöglichen, wird zwar von afghanischen Entscheidungsträgern als ein längst überfälliger Schritt auf dem Weg zur Beendigung des militärischen US und NATO Engagements und der Befriedung Afghanistans begrüßt. In den Augen der Mehrheit der Bevölkerung wird diese Bereitschaft jedoch als Eingeständnis der Niederlage der US-amerikanischen Streitkräfte im Afghanistaneinsatz verstanden. Da die Strategie der politischen Einbindung des militärischen Gegners nicht nach militärischen Erfolgen, sondern nach zahlreichen militärischen und auch politischen Niederlagen kommt, wird die Verhandlungsbereitschaft vor allem als ein Sieg der Talibanbewegung über die US-amerikanischen Streitkräfte verstanden, also als eine neue Strategie, die nicht auf einer Position der Einsicht und Stärke, sondern auf alternativloser Notwendigkeit beruht und einzig den Zweck verfolgt, sich gesichtswahrend und möglichst zügig aus dem von außen unlösbaren Konflikt zurückzuziehen.

Unklar bleibt vor allem, wie sich die widersprüchlichen Taktiken des “military surge“ *gegen* und des zeitgleichen politischen Dialogs *mit* den Aufständischen zu einer erfolgreichen Gesamtstrategie verbinden lassen, insb. in Anbetracht der Tatsache, dass Vertreter und Sprecher der afghanischen Talibanbewegung das Gesprächsangebot offensichtlich als Zeichen der eigenen Stärke verstehen, die London-Konferenz als inhaltsloses Medienspektakel weit von sich weisen und als

Vorbedingung jedweder Form von Dialog unverändert den sofortigen Abzug aller fremden Streitkräfte aus Afghanistan fordern.

Unklar ist ferner, wie die neue Strategie praktisch umgesetzt werden soll und nach welchen Kriterien gute von bösen bzw. gemäßigte von maßlosen Taliban zu unterscheiden sind. Wird man tatsächlich, wie angekündigt, die Loyalität einfacher Fußsoldaten und Mitläufer der Talibanbewegung erkaufen und sie mit finanziellen Anreizen zum Seitenwechsel bewegen können, oder werden in der öffentlichen Meinung und Kriegspropaganda jahrelang als Verbrecher gegen die Menschlichkeit verurteilte Führungspersönlichkeiten der fraktionierten Aufstandsbewegung rehabilitiert und mit ihnen die jeweilige Gefolgschaft?

Die unmittelbar nach der London Konferenz im Februar und März erfolgten Verhaftungen von Mullah Abdul Ghani Barader und Agha Jan Mottasim in Karatschi — beides enge und einflussreiche Vertraute des Talibanführers Mullah Omar — als auch die gegen Ende des 1. Quartals bekannt gewordenen Verhandlungen zwischen dem afghanischen Präsident Hamid Karzai und der fundamental-islamistischen Partei *Hezb-i-Islami* des ehemaligen afghanischen Premierministers Gulbuddin Hekmatyar — einem der gefürchtetsten und brutalsten Kriegsfürsten, für deren Ergreifung die USA mehrere Millionen Dollar Belohnung ausgesetzt haben und der neben Osama bin Laden und Mullah Omar zu den meist gesuchten Männern in Afghanistan gehört — unterstreichen diese Zweifel und verdeutlichen die Probleme der Gleichzeitigkeit beider Strategien.

NATO Großoffensive in der Provinz Helmand

Mitte Februar beginnt die NATO in Afghanistan mit Panzern, Kampfhubschraubern und mehr als 15.000 Bodentruppen die gewaltigste Großoffensive seit dem Jahr 2001 und versucht mit der so genannten "Operation Moshtarak" die Kontrolle über die von den Taliban kontrollierte südafghanische Provinz Helmand wiederzuerlangen als auch ganz grundsätzlich die Macht der Taliban im Süden des Landes zu brechen. An dem Einsatz beteiligen sich US-amerikanische (4.800 Soldaten, darunter 4.500 Marineinfanteristen des United States Marine Corps), britische (1.200 Soldaten), französische, kanadische, dänische, estnische und afghanische Soldaten (2.500 Soldaten).

Allerdings ist das Interesse an objektiver Berichterstattung gering, unabhängigen Journalisten und Beobachtern bleibt der Zugang zum Einsatzgebiet weitgehend verwehrt und Ausmaß und Erfolg der Operation sind auch nach Ende der Großoffensive weitgehend unklar.

Da der Schauplatz der Kriegshandlungen — die Kleinstadt Marjah in der südafghanischen Provinz Helmand — selbst langjährigen Beobachtern der Region nicht als Zentral- und Schaltstelle der Talibanbewegung bekannt ist, mehren sich unmittelbar nach Beginn der Operation am 13. Februar kritische

Stimmen, die weniger örtliche Talibanverbände als die Öffentlichkeit der teilnehmenden NATO-Staaten als Zielgruppe der Offensive ausmachen, die möglicherweise überzeugt werden soll, dass westliche Truppen nach acht Jahren des Kampfeinsatzes in Afghanistan nun endlich die Oberhand gewinnen.

Ohnehin wird die lokale Bevölkerung — und damit auch die ortsansässigen Talibankämpfer — bereits Tage vor Beginn der “Operation Moshtarak“ von der bevorstehenden Militäroffensive mittels Flugblättern informiert und zum Verlassen des Gebietes aufgefordert, sodass NATO- und ISAF-Truppen auf wenig Widerstand treffen. Tatsächlicher Bewährungstest des internationalen militärischen Engagements im Rahmen der “Operation Moshtarak“ ist daher nicht die physische Vertreibung der Taliban aus der Kleinstadt Marjah, sondern der Aufbau einer Zivilverwaltung, die mehr zustande bringt als jene korrupte Misswirtschaft, für die Regierung Karzais landesweit bekannt ist.

Über die Situation in Marjah und den angekündigten zivilen Aufbau nach Beendigung der “Operation Moshtarak“ gelangen zuverlässige Informationen weder an die afghanische noch die internationale Öffentlichkeit. Die Zahl der während der ersten fünf Tage der Operation getöteten Taliban wird am 18. Februar inoffiziell mit 120 angegeben.

Herausgeber: Christian J. Hegemer, Leiter IBZ
Autor: Dr. Martin Axmann
Lazarettstr. 33 – 80636 München –
Tel.: +49 (0)89 1258-0 – Fax:+49 (0)89 1258-359
E-Mail: grundsatzreferat@hss.de – Homepage: www.hss.de
Erstellt am: 17. April 2010