

Nepal, wo bleibt deine Demokratie?

Was ist nur los in Nepal? Gerade vier Jahre ist es her, daß man euphorisch das Ende des diktatorischen Panchayat-Systems und den Beginn der Demokratie in Nepal feierte. Seit genau drei Jahren gibt es eine auf der Grundlage einer neuen Verfassung demokratisch gewählte Regierung. Was hat diese für Veränderungen gebracht?

Die Privatisierung der Wirtschaft führte zu enormen Preissteigerungen, die von der Bevölkerung schon lange nicht mehr zu verkraften sind (in diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, wer überhaupt die staatlichen Betriebe aufkaufen konnte und woher diese Leute das Geld haben?). Auswärtige Geldgeber, allen voran die Weltbank, treiben die nepalische Regierung zu immer weiteren Preissteigerungen und verleiten sie zu Projekten, die ökologisch, wirtschaftlich und kulturell nicht zu vertreten und auch völlig unsinnig sind. Arun III, das auch von der Bundesregierung befürwortete Mega-Kraftwerksprojekt Ostnepals, mag hier als das markanteste Beispiel stehen.

Fragt man die Leute in Nepal, was sich hinsichtlich der Korruption geändert habe, so erhält man die sarkastische Antwort, früher habe sich diese im Verborgenen vollzogen, heute jedoch ganz öffentlich; man habe ja jetzt schließlich demokratische Verhältnisse.

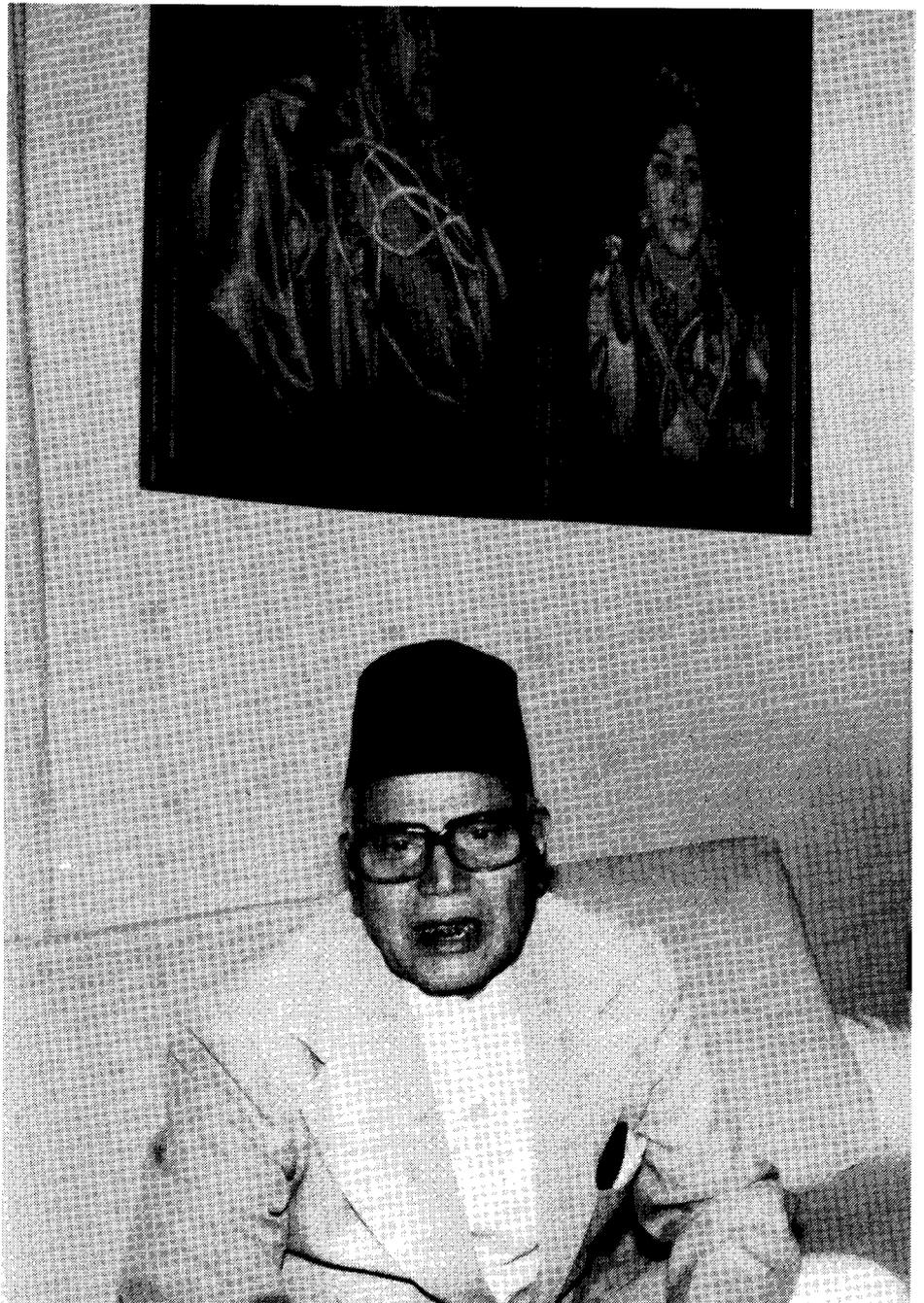
Und wie sieht es mit der Achtung der Menschenrechte aus? Nach wie vor praktizieren die nepalischen Sicherheitskräfte ihre gewalttätigen Methoden einschließlich der Folter im Polizeigewahrsam. In ihren Köpfen wurde offensichtlich bisher nichts verändert. Waren früher Demonstrationen u.ä. grundsätzlich verboten und mit allen Mitteln zu unterbinden, so wird deren Rechtmäßigkeit als demokratisches Mittel heute weder von der Polizei noch von den ihr vorgeetzten Politikern richtig verstanden. Wie anders ist es zu erklären, daß in den vier Jahren seit der Demokratiebewegung mehr Menschen durch Polizeischüsse ihr Leben verloren als im letzten Jahrzehnt des Panchayat-Systems, wenn man einmal von der blutigen Phase der Demokratiebewegung absieht. Wenn sich schon in diesen äußerlichen Bereichen nichts verändert hat, dann ist es auch wenig verwunderlich, daß in Hinsicht auf die hohen menschenrechtlichen Ideale der neuen Verfassung, wie Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, Achtung und Förderung aller Kulturen und Sprachen des Landes, Gleichstellung und Schutz der Frauen und

Achtung der Rechte des Kindes, bisher kaum etwas unternommen wurde.

Wo bleibt das Verantwortungsbewußtsein der Regierung, wenn sie sich über eindeutige Regelungen der Verfassung ganz einfach hinwegsetzt, wenn sie selbst nach Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs kein Einsehen und keine Änderung ihres Verhaltens zeigt? Welchen Wert haben die ohnehin äußerst seltenen Absprachen zwischen Regierung und Opposition zur Lösung brennender

Probleme, wenn diese Absprachen nur auf dem Papier existieren, wenn sich die Regierung hinterher nicht um eine Realisierung derselben bemüht, und wenn führende Politiker ganz einfach nicht vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen erscheinen, die sich um eine Klärung bestimmter Vorfälle bemühen?

Wie ist die Hinhaltetaktik und Verzögerungspolitik der nepalischen Regierung bei der Lösung des Problems bhutanischer Flüchtlinge zu verstehen,



Auch Ex-Premier Bhattarai, Vorsitzender des 'Nepali-Congress', bekam die Querelen innerhalb der Partei nicht in den Griff. (Foto: Walter Keller)

eines Problems, das immer schwieriger zu lösen sein wird, je mehr Zeit sinnlos verstreicht? Was nützt es da, wenn sich Delegationen der beiden beteiligten Länder unter großem Gehabe alle drei bis vier Monate einmal zusammensetzen und hinterher erklären, man habe wieder wesentliche Fortschritte erzielt, gleichzeitig aber nicht in der Lage sind, diese Fortschritte näher zu erläutern? Werden hier nicht die Öffentlichkeit und insbesondere die bhutanischen Flüchtlinge, um deren Schicksal es ja letztlich geht, für dumm verkauft?

Aber nicht nur die Regierung, auch die politischen Parteien — der regierende 'Nepali Congress' in gleicher Weise wie die Oppositionsparteien — behaupten von sich selbst, die jeweils einzigen wahren Garanten von Demokratie und Menschenrechten zu sein, haben aber in Wirklichkeit wenig die Interessen des Volkes im Sinn. Sie üben sich in erster Linie in Selbstzerstörung, die bestimmt ist von persönlichem Machtstreben. Das zweifelsohne beste Beispiel ist der 'Nepali Congress', die große nepalische Traditionspartei, die heute nur noch ein einziger Scherbenhaufen ist. Besonders bedauerlich ist, daß gerade jene alten Führer, die sich in der Vergangenheit so manche Verdienste erworben haben, heute den Mund am weitesten aufreißen, wenn es darum zu gehen scheint, den Zerfall der Partei wieder ein Stückchen weiter voranzutreiben.

Welchen Stellenwert persönliches Machtstreben einnimmt, läßt sich sehr gut an der Person von Ganesh Man Singh nachvollziehen, dem letzten großen 'Congress'-Führer der allerersten Stunde. Ganesh Man brüstet sich heute, er sei der Führer der Volksbewegung von 1990 gewesen, ihm allein sei der Erfolg der Bewegung zuzuschreiben, er habe die Menschenrechte nach Nepal gebracht und sei deshalb von den USA mit einem internationalen Menschenrechtspreis ausgezeichnet worden. Wie muß sich da das nepalische Volk fühlen, das im Frühjahr 1990 landesweit gestreikt und demonstriert hat, das ihr Leben aufs Spiel setzte und Verhaftungen und Folterungen in Kauf nahm. Gerade die Massen waren es, die den Wandel herbeiführten, und nicht Einzelpersonen. Vielfach erfolgten die Aktionen des Volkes damals ganz spontan. Wenn es überhaupt einer Koordination bedurfte, dann bestand diese in der Zusammenarbeit des 'Nepali Congress' mit den Parteien der 'United Left Front' und den Menschenrechtsorganisationen. Wenn überhaupt jemand aus der Masse jener, die 1990 die Demokratie und Menschenrechte erkämpften, besonders hervorgehoben werden muß, dann können das doch wohl nur jene Menschen sein, die für

diesen Kampf ihr Leben geopfert haben.

Der Gipfel aber von allem, was sich die Führer der Regierungspartei bisher geleistet haben, sind die Hintergründe und Folgen des Mitte Juli erfolgten Rücktritts von Premierminister Girija Prasad Koirala. Monatelang hatten sich die Spitzenpolitiker des 'Nepali Congress' in aller Öffentlichkeit gestritten, die Spaltung der Partei vorangetrieben, die Regierungsgeschäfte lahmgelegt und dem Land und seinem Volk einen Schaden zugefügt, dessen Ausmaß im Augenblick noch nicht abschätzbar ist.

Auf der einen Seite stand eine Regierung, die mit ihrem Latein schon seit Monaten am Ende war und zu keinerlei Kooperation mit oppositionellen Kräften innerhalb und außerhalb der eigenen Partei bereit war, eine Zusammenarbeit, die unabdingbare Voraussetzung für eine Entwicklung von Wirtschaft, Demokratie und Menschenrechten im Land wäre. Auf der anderen Seite stand eine Parteiführung mit dem Vorsitzenden Krishna Prasad Bhattarai, der aus Dummheit — wie man ganz klar sagen muß — erneut bei Nachwahlen zum Parlament scheiterte, und der es trotz seines ihm so oft nachgesagten ausgleichenden Charakters nicht schaffte, die auf Konfrontationskurs ausgerichtete Regierungspolitik zu beeinflussen. Zwischen diesen beiden Lagern stand Ganesh Man Singh, der sogenannte Oberste Führer des 'Nepali Congress', und teilte, manchmal unterstützt von seinem Sohn, Seitenhiebe mal in die eine und mal in die andere Richtung aus. Schwerpunkt seiner Angriffe aber war Premierminister Girija Prasad Koirala, dessen Rücktritt oder Amtsenthebung er immer wieder öffentlich forderte, den er wie einen Verbrecher anprangerte und dessen Ausschluß aus der Partei er schließlich sogar forderte.

Neben diesen innerparteilichen Machenschaften mutete die Oppositionspolitik anderer Parteien geradezu harmlos an und hatte auch keinen entscheidenden Einfluß auf den nun erfolgten Rücktritt von Koirala. Nachdem gerade die größte Oppositionspartei, die 'Nepal Communist Party-United Marxist Leninist' (NCP-UML) in den ersten beiden Jahren der Koirala-Regierung den Schwerpunkt ihrer Aktionen noch auf die Straße verlegt und mit Streiks und Demonstrationen das öffentliche Leben und die Wirtschaft des Landes immer wieder lahmgelegt hatte, sah sie wohl zuletzt ein, daß sie mit diesen Mitteln nicht zum Ziel kommen würde. Die NCP-UML bemühte sich daher zunehmend, mit der Regierung ins Gespräch zu kommen und die größten Probleme in Zusammenarbeit mit der Regierungspartei am Verhandlungstisch zu lösen. Koirala jedoch fühlte sich an diese Vereinbarungen ganz offensichtlich nicht gebunden, wie er

unmißverständlich mit seinen Äußerungen und insbesondere mit seinem Verhalten klarmachte.

Das Ende der Koirala-Regierung bahnte sich an, als sich im Frühjahr eine Gruppe von 36 Parlamentariern des 'Nepali Congress' öffentlich gegen den Premierminister stellte und seinen Rücktritt forderte. Zwar konnte der Bruch noch einmal gekittet werden, als im April im Parlament ein Mißtrauensvotum scheiterte, das von Man Mohan Adhikari, dem Vorsitzenden der NCP-UML eingebracht worden war. Hier schreckte man wohl noch vor dem Gedanken zurück, daß dann die Kommunisten die Regierungsgeschäfte übernehmen könnten. Doch bei der Vorlage des Haushalts war es nun so weit, daß die Dissidenten innerhalb des regierenden 'Nepali Congress' dem Programm von Koirala ihre Zustimmung verweigerten. Ohne regierungsfähige Mehrheit im Parlament hatte der Premierminister keine andere Wahl, als seinen Rücktritt einzureichen.

Doch Koirala begnügte sich nicht damit, sein Scheitern als Regierungschef öffentlich einzugestehen und zurückzutreten. Er nutzte seine Macht, die ihm die Verfassung für den Fall einer Unterstützungsverweigerung seitens des Parlaments einräumt. Deshalb fügte er seinem Rücktrittsschreiben an König Birendra noch den Vorschlag zur Auflösung des Repräsentantenhauses, des Unterhauses des nepalischen Parlaments, bei. Von einem kritischen Standpunkt aus betrachtet könnte man diesen Vorgang natürlich auch so werten, daß man sagte, er habe ganz im Sinne der nur durch persönliches Machtstreben bestimmten Politik der nepalischen Parteipolitiker gehandelt, denen offensichtlich die Wahrung demokratischer Ideale und das Wohl des Volkes völlig egal ist. So mutet dieses Vorgehen wie eine persönliche Rache Koiralas an seiner Partei an. Ob gewollt oder ungewollt, machte er damit aber auch eine Reihe von Unzulänglichkeiten der neuen nepalischen Verfassung deutlich, die sich wie folgt darstellen: Girija Prasad Koirala hat sich hinsichtlich seines Rücktritts entsprechend den Vorschriften der Verfassung verhalten. Bei der Abstimmung über sein Regierungsprogramm haben ihm die als Dissidenten bekannten Abgeordneten des 'Nepali Congress' um Chiranjibi Wagle das Vertrauen entzogen. Der Premierminister besaß keine Mehrheit mehr im Parlament und reichte gemäß Artikel 36 (5) (a) bei König Birendra seinen Rücktritt ein, der vom König angenommen wurde. Es entstand kein exekutives Vakuum, da der bestehende Ministerrat gemäß Artikel 36 (7) im Amt bleibt, bis ein neuer Ministerrat gebildet ist.

Eindeutig auf der Grundlage der Ver-

fassung erfolgte auch die Empfehlung des zurückgetretenen Premierministers, das Repräsentantenhaus aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Die Berechtigung Koiralas zu einer derartigen Empfehlung ergibt sich aus Artikel 53 (4). Es könnte jedoch die Frage aufgeworfen werden, ob eine solche Empfehlung nur von einem amtierenden Premierminister ausgesprochen werden kann oder auch von einem, der gerade seinen Rücktritt einreicht, weil er persönlich gescheitert ist. Der Artikel 53 (4) ist gerade ein Druckmittel, das die nepalische Verfassung - in Anlehnung an britisches Recht - dem Premierminister in die Hand gegeben hat, um seine Politik im Parlament durchsetzen zu können. Zum Zeitpunkt des Antrags von Premierminister Koirala, das Parlament aufzulösen, war er noch im Amt; sein Rücktritt wurde erst mit der Annahme desselben durch König Birendra rechtskräftig. Die jetzt protestierenden nepalischen Parteien sind also im Irrtum, wenn sie den Antrag Girija Prasad Koiralas, das Repräsentantenhaus aufzulösen, als verfassungswidrig bezeichnen.

Eine andere Frage ist die der politischen Notwendigkeit, daß König Birendra diesem Vorschlag des Premierministers gefolgt ist. Nach den Sonderbestimmungen zum Ministerrat des Artikels 42 wäre auch nach dem Rücktritt Koiralas keine grundsätzliche Notwendigkeit für die vorzeitige Auflösung des Repräsentantenhauses gegeben. Weiterhin hat mit dem 'Nepali Congress' eine Partei eine klare Mehrheit im Repräsentantenhaus (Artikel 42 (1)). Die Zustimmungsverweigerung bei der Abstimmung bezog sich lediglich auf die jetzt zurückgetretene Regierung. Gescheitert ist nicht das Parlament, sondern der 1991 vom Parlament gewählte und dem Parlament gegenüber verantwortliche Premierminister und sein Ministerrat. Selbst für den Fall, daß der 'Nepali Congress' nun auseinanderricht, bietet Artikel 42 immer noch genügend Möglichkeiten für die Bildung einer neuen Regierung. Es ergibt sich die Frage, ob ein persönlich gescheiterter Premierminister das verfassungsmäßige Recht zu derart weitreichenden Eingriffen in die Legislative hat oder ob nicht die Bestimmungen des Artikels 42 zunächst auszuschöpfen sind, ehe der Artikel 53 (4) angewandt werden kann. Zwar ist es in jedem Fall der König, der einen Premierminister bestimmt, doch könnte Artikel 42 (4) einen Anhaltspunkt liefern, daß es zunächst die Aufgabe des Repräsentantenhauses ist, eine mehrheitsfähige Regierung zu bilden; erst wenn dies nicht gelingt, soll demnach der König das Parlament auflösen und Neuwahlen ansetzen. Man muß König Birendra jedoch zugute halten, daß auch in der of-

fenbar als Vorlage dienenden britischen Rechtsanwendungspraxis der Antrag eines Premierministers auf Auflösung des Parlaments als rechtmäßig angesehen und vom Staatsoberhaupt akzeptiert wird.

In der vorliegenden Situation wird aber auch noch ein weiteres Problem der nepalischen Verfassung deutlich, das mit der Stellung und den Aufgaben des Königs zusammenhängt. Nach Artikel 35 (1) besteht die Exekutive aus dem König und dem Ministerrat. Tritt letzterer zurück, verhindert Artikel 36 (7), daß die exekutive Gewalt nur noch in den Händen des Königs liegt. Der alte Ministerrat bleibt im Amt, bis ein neuer gewählt worden ist. Eine derartige Absicherung ist im legislativen Bereich jedoch nicht vorgesehen. Nach Artikel 44 besteht die Legislative aus dem König und den beiden Häusern des Parlaments. Löst der König das Repräsentantenhaus nach den Regeln des Artikels 53 (4) auf, liegt für einen Zeitraum von bis zu 6 Monaten alle legislative Macht nur noch in den Händen des Königs und der Nationalversammlung, die ihrerseits gemäß Artikel 46 eine permanente Körperschaft ist, deren Mitglieder eine Amtsdauer von sechs Jahren, also ein Jahr mehr als im Repräsentantenhaus, haben.

Wie ist in einer solchen Situation die legislative Zuständigkeit zu sehen? Artikel 115 (6) überträgt für den Fall eines besonderen in Artikel 115 (1) beschriebenen Ausnahmezustandes einige für diesen Fall vorgesehene Funktionen des Repräsentantenhauses auf die Nationalversammlung. Die Auflösung des Repräsentantenhauses gemäß Artikel 53 (4) fällt jedoch nicht unter die Regelungen des Artikels 115 (1). So, wie sich die Situation jetzt nach der Auflösung des Repräsentantenhauses durch König Birendra darstellt, sieht es nach einem legislativen Vakuum aus. Die legislative Arbeit des nepalischen Parlaments, ohnehin seit langem behindert durch die oben geschilderten machtpolitischen Querelen, wäre noch mindestens für ein weiteres halbes Jahr ausgesetzt. Was bleibt, ist der direkte legislative Eingriff des Königs; schließlich ist er entsprechend Artikel 44 einer der beiden verbliebenen konstitutionellen Bestandteile der Legislative. Genau das gab es ja schon früher, und genau davon wollte das Volk 1990 weg.

So steht es also um die Demokratie, die sich das nepalische Volk 1990 erkämpft hat: Die vom Volk demokratisch gewählten Vertreter sind zu der Erkenntnis gelangt, daß sie die Politik des von ihnen gewählten Ministerrats nicht länger unterstützen können und einen neuen Ministerrat wählen müssen, der in der Lage ist, die nepalische Politik aus der Sackgasse herauszuführen. Dieses

demokratische Anliegen des Parlaments, das sich offensichtlich mit dem Wunsch weiter Teile der Bevölkerung deckt, wird von Premierminister Koirala und König Birendra mit konstitutionellen Mitteln verhindert. Statt dem Parlament die Möglichkeit zu geben, eine neue Regierung gemäß Artikel 42 der Verfassung zu bilden, wozu er nach Gesprächen mit den im Parlament vertretenen Parteien eventuell hätte in der Lage sein können, geht König Birendra hin, verlängert die Amtszeit der gescheiterten und von den gewählten Volksvertretern nicht mehr gewollten Regierung um ein weiteres halbes Jahr — so lange wird es ja nun mindestens dauern, bis ein neuer Ministerrat seine Amtsgeschäfte aufnehmen kann — und löst in Abstimmung mit dem vom Volk nicht mehr gewollten Premierminister das Parlament auf, das in den vergangenen drei Jahren sicherlich wesentlich effektiver hätte arbeiten können, dessen Arbeitsweise aber angesichts der politischen und administrativen Vergangenheit des Landes dennoch nicht unbedingt als gescheitert bezeichnet werden muß.

Der König ist nach Artikel 27 (3) dazu verpflichtet, die demokratischen Ideale der Verfassung zu erhalten und zu schützen und stets im Interesse und zum Wohle des Volkes zu handeln. Daß König Birendra nicht gegen diesen sehr dehnbaren Artikel der Verfassung verstoßen hat, als er dem Antrag Girija Prasad Koiralas nachkam und das Repräsentantenhaus auflöste, könnte auch noch fraglich sein, insbesondere angesichts des Kostenfaktors der Neuwahlen, der angesichts der ohnehin leeren Staatskassen gar nicht hoch genug eingestuft werden kann.

So wird das Rad der Geschichte zurückgedreht. Sollte Mahendra, der Vater des heutigen Königs, der nur noch von konservativen politischen Kreisen in Nepal zitiert wird, doch nicht so ganz Unrecht gehabt haben, als er behauptete, Nepal sei unfähig für eine Vielparteien-demokratie westlichen Musters? Wenn ja, dann liegt dies sicherlich nicht am Volk, sondern am Egoismus und der Machtbesessenheit der Parteipolitiker, allen voran der führenden Köpfe des 'Nepali Congress', und der staatszerstörenden außerparlamentarischen Politik so mancher oppositioneller Gruppen und Parteien. Es bleibt lediglich die Hoffnung, daß König Birendra trotz seiner wieder deutlich gewordenen großen Machtbefugnisse zur Demokratie steht, und daß die nun neu zu wählenden Volksvertreter ihre Lehren aus den zahlreichen Fehlern der ersten drei Jahre der Vielparteien-demokratie ziehen.

(Karl-Heinz Krämer)