

Nepal vor Neuwahlen

Karl-Heinz Krämer

Gut vier Jahre nach den vorgezogenen Wahlen vom November 1994 bereitet sich Nepal erneut auf Parlamentswahlen vor. Zumindest ist dies der erklärte Wille von Premierminister Girija Prasad Koirala ('Nepali Congress') und der seit Dezember 1998 an seiner Regierung beteiligten 'Communist Party of Nepal - United Marxist-Leninist' (CPN-UML). Letztere stellte sich am 14. Januar mit 136:40 Stimmen erfolgreich der notwendigen Vertrauensfrage im Parlament. Die Gegenstimmen kamen von den Abgeordneten links der CPN-UML, während sich beide Flügel der 'National Democratic Party' (NDP) der Stimme enthielten. Einen Tag später löste König Birendra das Repräsentantenhaus auf Empfehlung von Premierminister Koirala auf und setzte Neuwahlen für den 3. Mai 1999 fest.

Die Ereignisse um Macht- und Vorteilskämpfe haben sich in den letzten Wochen einmal mehr überschlagen. Wochenlang war das Zweckbündnis zwischen Koiralas 'Nepali Congress' und der im März durch Abspaltung von der CPN-UML gegründeten CPN-ML von Krisen geschüttelt. Bam Dev Gautam, Generalsekretär der CPN-ML, besann sich zur Abwechslung einmal wieder seiner linken Geisteshaltung und distanzierte sich zunehmend von der harten Vorgehensweise Koiralas gegen die einen Volkskrieg ('jana yuddha') führenden Aktivisten der 'Nepal Communist Party-Maoist' (NCP-Maoist). Koirala ließ mehrere Ultimaten Gautams verstreichen, führte aber dennoch Verhandlungen sowohl mit dem Koalitionspartner als auch mit der oppositionellen CPN-UML.

Die Koalition zerbrach, nachdem Koirala am 11. Dezember Neuwahlen für Ende März 1999 ankündigte. Der geschlossene Austritt der ML-Minister aus dem Kabinett zwang den Premierminister, bei König Birendra seinen Rücktritt einzureichen, was er mit der Empfehlung verband, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Es war dies seit Mitte 1993 bereits das vierte Mal, daß ein Premierminister von seinem Recht Gebrauch machen wollte, das Parlament aufzulösen. Als Koirala dies 1993 als erster beantragte, wies der Oberste Gerichtshof eine Klage der oppositionellen CPN-UML ab. Als deren Vorsitzender Man Mohan Adhikari als Premierminister einer Minderheitsregierung im Sommer 1995 eine Parlamentsauflösung und Neuwahlen beantragte, gab derselbe Oberste Gerichtshof einer Klage des 'Nepali Congress' statt.

Seit dieser widersprüchlichen und ganz offensichtlich auch politisch beeinflussten Entscheidung des Obersten Gerichtshofs herrscht allgemeine Unklarheit über die Auslegung der Verfassung. König Birendra traute sich schon gar nicht mehr, eine Entscheidung zu treffen und handelte zuletzt erst nach Beratung durch das oberste nepalische Gericht. Aufbaue auf diesen Erfahrungen gab der König auch diesmal dem Antrag von 62 Abgeordneten statt, eine Sondersitzung des Parlaments einzuberufen, um zunächst die Möglichkeiten einer neuen Regierungsbildung abzuchecken. Dieses Mal wurde dem König die Last jedoch rasch abgenommen: Noch vor der Sondersitzung und ehe eine Entscheidung

über eine Parlamentsauflösung getroffen werden mußte, fand sich am 23. Dezember eine neue regierungsfähige Koalition, erneut mit Girija Prasad Koirala als Premierminister. Beteiligt sind diesmal neben dem 'Nepali Congress' die CPN-UML sowie die 'Nepal Sadbhavana Party', die sich trotz ihrer nur drei Abgeordneten im 205 Mitglieder starken Repräsentantenhaus rühmen darf, die Partei zu sein, die seit 1995 am häufigsten an Regierungen beteiligt war, nämlich an vier der fünf.

Unterschiedliche Meinungen

Sowohl 'Nepali Congress' als auch CPN-UML sind an möglichst raschen Neuwahlen interessiert. Als nach Koiralas Empfehlung zur Parlamentsauflösung und dem Regierungsaustritt der CPN-ML Forderungen nach einer Allparteienregierung laut wurden, fand sich die CPN-UML schnell als Koalitionspartner. Eine Allparteienregierung wird von vielen Politikern als notwendig angesehen, um einen freien und unabhängigen Wahlverlauf zu garantieren. In der Vergangenheit hatten Regierungsparteien wiederholt die Regierungs- und Verwaltungsmaschinerie zu ihren Gunsten genutzt, wenn auch mit wechselhaftem Erfolg. So konnte der regierende 'Nepali Congress' 1992 die lokalen Wahlen ebenso überlegen gewinnen wie die an einer Koalitionsregierung beteiligte CPN-UML die lokalen Wahlen von 1997. Bei den Parlamentswahlen von 1994 nutzte es dem in sich völlig zerstrittenen 'Nepali Congress' jedoch auch nicht, daß Koirala bis zu den Wahlen im Amt blieb. Dem Vorwurf der Wahlbeeinflussung durch die jeweilige Regierung ist daher wohl eher entgegenzuhalten, daß die Wähler bewußt so gewählt haben, weil sie ihre Rolle und ihre Möglichkeiten in einem demokratischen System wesentlich besser verstanden haben als die meisten Politiker.

Überraschend ging Premierminister Koirala diesmal sofort auf das Angebot der Bildung einer Allparteienregierung seitens der CPN-UML ein. Eine Rolle dürfte dabei gespielt haben, daß er befürchten mußte, daß sich erneut regierungsfähige Koalitionsmehrheiten außerhalb des 'Nepali Congress' finden könnten, die dann unter Berufung auf den zweifelhaften Entscheid des Obersten Gerichtshofes von 1995 die Empfehlung des Premierministers auf Parla-

mentsauflösung unwirksam gemacht hätten.

Meinungsunterschiede gab es jedoch gleich zu Beginn darüber, welche Parteien an einer Allparteienregierung beteiligt werden sollten. Während Koirala wirklich an alle im Parlament vertretenen Parteien dachte, war der CPN-UML sehr daran gelegen, den großen Konkurrenten im linken Lager, d.h. die abtrünnige CPN-ML, von einer solchen Regierung auszuschließen. Man argumentierte, die CPN-ML sei keine parlamentarische Partei, da ihre Sitze im Parlament nicht durch Wahlen, sondern durch eine Parteisplaltung herbeigeführt worden seien. Daß auf der Grundlage dieser Argumentation auch die 'National Democratic Party (Chand)' ausgeschlossen bliebe, mit der die CPN-UML noch vor zwei Jahren auf Betreiben Gautams koalitiert hatte, war eine logische Folgewirkung.

Das schließliche Einlenken der CPN-UML blieb letztlich bedeutungslos, da sowohl die CPN-ML als auch die beiden NDP von Thapa und Chand eine Beteiligung an einer Allparteienregierung ablehnten, deren alleiniger Zweck die möglichst rasche Durchführung von Wahlen sein sollte. Zwar erklärte Bam Dev Gautam, der Initiator und Generalsekretär der CPN-ML, es sei der nepalischen Demokratie abträglich, wenn es auf einmal keine Opposition mehr im Parlament gäbe, doch sind die wahren Gründe für das Verhalten seiner Partei offensichtlich woanders zu suchen.

Sowohl der CPN-ML als auch den beiden NDP kommen frühzeitige Wahlen ungelegen, da sich alle drei Parteien nach den derzeitigen Konstellationen wenig Hoffnung auf einen Erfolg machen dürfen. Daher fordern diese drei Parteien, die Wahlen dürften nicht vor November 1999 stattfinden, also nach

Ablauf der vollen fünfjährigen Legislaturperiode. Anlaß zur Sorge dürften nicht nur die Ergebnisse der letzten Parlamentsnachwahlen sondern auch die der jüngsten lokalen Nachwahlen in jenen Distrikten gegeben haben, in denen 1997 Wahlen wegen der maoistischen Aktivitäten nicht stattfinden konnten. Deutliche Sieger waren dort nämlich der 'Nepali Congress' und die CPN-UML, letztere unter dem Strich mit einem gewissen Übergewicht.

Die beiden NDP sehen sich auf einmal in einer ähnlichen Situation wie bei den Parlamentswahlen von 1991. Auch damals konkurrierten eine NDP (Thapa) und eine NDP (Chand) in vielen Wahlbezirken und nahmen sich gegenseitig die Stimmen weg. Die Folge war, daß die beiden Parteien zusammen trotz eines Stimmenanteils von über zwölf Prozent nur vier Sitze erringen konnten. Zum Vergleich: der siegreiche 'Nepali Congress' errang mit etwa dem dreifachen Stimmenanteil mehr als 27 mal so viele Mandate.

In die Diskussion des Wahltermins hat sich jetzt auch der Landeswahlleiter ('Chief Election Commissioner'), Bishnu Pratap Shah, eingeschaltet. Vorrangig gibt er zu bedenken, daß die Wahlkommission mindestens gut drei Monate für die Vorbereitung von Wahlen benötigt. Der von Koirala ursprünglich genannte Termin Ende März sei also unmöglich einzuhalten. Eine weitere Kritik Shahs betrifft die Einteilung der Wahlbezirke in drei Kategorien, wie sie jetzt seitens der Regierung ins Gespräch gebracht wurde: normal, sensibel und hoch-sensibel. Entsprechend sollen die Sicherheitsvorkehrungen angepaßt werden. Außerdem ist von der Abhaltung der Wahlen in mehreren Phasen die Rede. Bishnu Pratap Shah kritisiert all diese Pläne als Einmischung der Regierung in die Aufgaben der 'Election Commission'. Die jetzige Festsetzung des Wahltermins auf den 3. Mai dürfte den Bedenken der 'Election Commission' zumindest teilweise Rechnung tragen.

Wahlkampf ohne Wahltermin

Die beiden großen Regierungsparteien begannen mit dem Wahlkampf quasi unmittelbar nach der neuen Regierungsbildung. Viele Fragen waren zu jenem Zeitpunkt noch offen. So mußte sich die neue Regierung zunächst noch der Vertrauensfrage im Parlament stellen. Auch die Dauer der Sitzungsperiode war völlig umstritten; selbst Politiker des 'Nepali Congress', wie Parlamentssprecher Ram Chandra Poudyal, forderten eine vollständige Sitzungsperiode, da viele Gesetzesvorlagen zur Entscheidung anstünden. Ungeachtet derartiger noch



Die besten Chancen auf das Amt des Premierministers haben K. P. Bhattarai ('Congress Party') ...

offener Fragen hatte für die beiden großen Regierungsparteien der Wahlkampf längst begonnen, als Koirala am 14. Januar erfolgreich die Vertrauensfrage stellte und den König um Auflösung des Repräsentantenhauses bat.

Zwar ist der 'Nepali Congress' als einzige der drei führenden Parteien Nepals bisher von einer formellen Spaltung verschont geblieben, doch ist die Partei nicht weniger in sich zerstritten als die Parteien des linken und rechten Spektrums. Zwei Gruppierungen haben in den vergangenen "demokratischen" Jahren Nepals eine besondere Rolle gespielt, nämlich jene die sich um die alten Führerpersönlichkeiten Girija Prasad Koirala, der von seinen Anhängern gerne Girija Babu gerufen wird, und Krishna Prasad Bhattarai, der den Kosenamen Kisunji trägt, scharen. Bei allen innerparteilichen Krisen des 'Nepali Congress' haben diese Gruppen eine ganz entscheidende Rolle gespielt.

Die Krise begann im Prinzip mit der für den 'Nepali Congress' siegreichen Parlamentswahl von 1991. Damals mußte der noch amtierende Premierminister der Übergangsregierung, Krishna Prasad Bhattarai in seinem Wahlbezirk in Kathmandu eine herbe Niederlage gegen Madan Kumar Bhandari einstecken, den aufstrebenden jungen parteiideologischen Vordenker und Generalsekretär der CPN-UML. Während Kisunji nach dieser zweiten Wahlniederlage — auch bei den ersten demokratischen Wahlen von 1959 hatte er nicht gewinnen können, obgleich seine Partei damals 74 der 109 Mandate erringen konnte — dem Parlament nicht angehörte, konnte Girija Babu sich in beiden Wahlbezirken, in denen er kandidierte, durchsetzen. Da der inzwischen verstorbene Ganesh Man Singh Shrestha, der dritte im Bunde der alten 'Congress'-Führer, aus Gesundheitsgründen nicht kandidiert hatte, war damit die Ernennung Girija Prasad Koiralas zum Premierminister unumstritten.

Schon bald brach jedoch Streit innerhalb der Partei aus, weil sowohl Bhattarai als auch Singh ihre Leute nicht ausreichend mit Posten bedacht sahen. Es scheint zum nepalischen Verständnis von Demokratie zu gehören, daß derjenige, der durch Wahlen zu Amt und Würden gekommen ist, seine ihm nahestehenden Verwandten, Freunde und Parteigenossen mit Ämtern und Funktionen überhäuft. Angesichts der ständigen Regierungswechsel — rechnet man die Phase der 'Nepali Congress'-Minderheitsregierung von 1998 mit, so hat das Land seit 1991 acht verschiedene Regierungen erlebt, sieben allein seit November 1994 — bedeutete dies eine völlige Inkonsistenz im Bereich verantwortungsvoller Regierungs- und Verwaltungsstellen: Die Entwicklung des Landes wurde

quasi lahmgelegt.

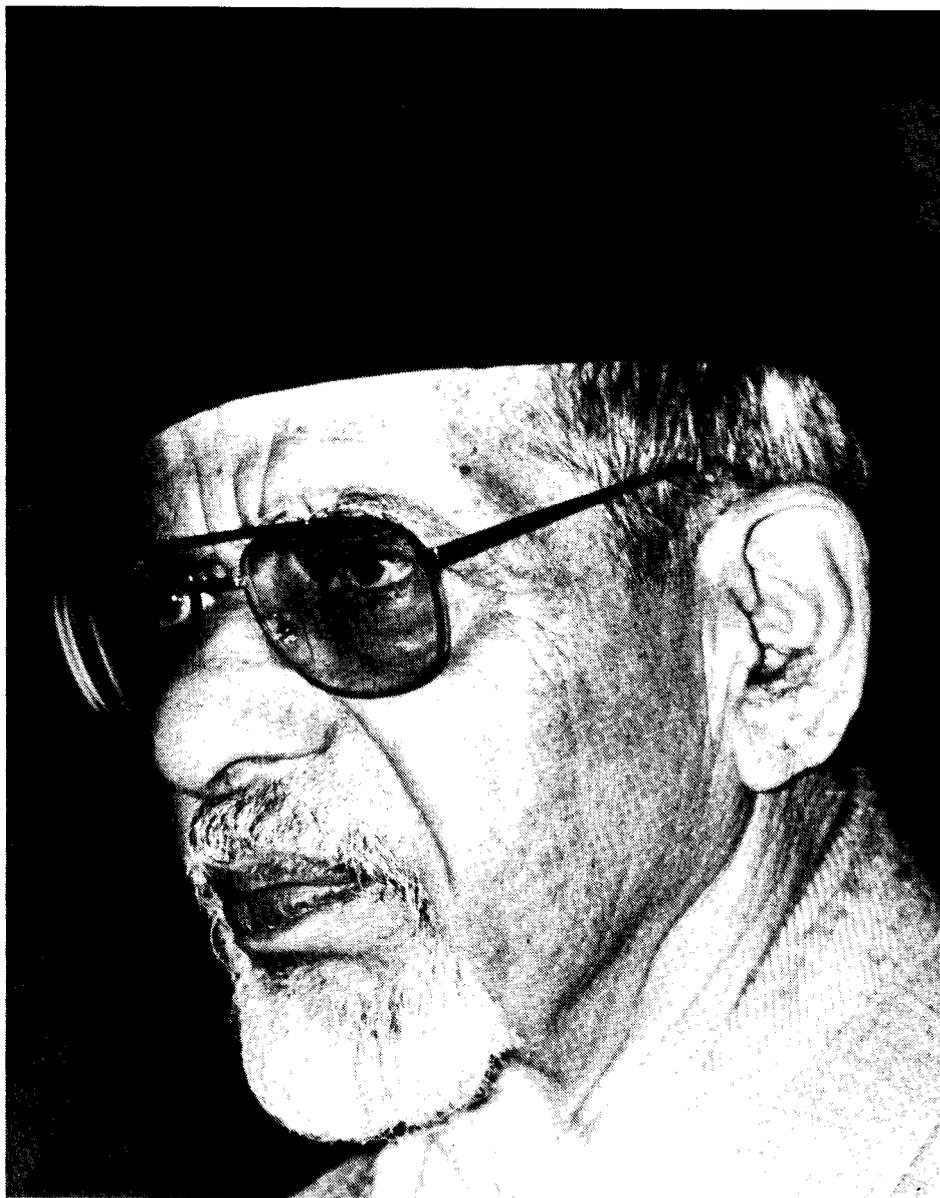
Der Sturz der Koirala-Regierung 1994 war ebenso eine Folge der innerparteilichen Streitigkeiten wie der Sturz der Regierung von Sher Bahadur Deuba Anfang 1997 oder die erneute Wahlniederlage Krishna Prasad Bhattarais im Februar 1994 bei Nachwahlen, die nach dem Tod Madan Kumar Bhandaris notwendig geworden waren. Bhandari war am 16. Mai 1993 bei einem Autounfall ums Leben gekommen, dessen Umstände bis heute nicht aufgeklärt wurden.

Derzeit scheint es, als wollten die alten Führer des 'Nepali Congress' endlich das Kriegsbeil begraben. Jedenfalls stellte der Parteivorsitzende Koirala kürzlich Krishna Prasad Bhattarai als den zukünftigen Premierminister Nepals vor. Wer darin allerdings den Beginn einer großen Einigkeit innerhalb der Partei gesehen hatte, sah sich rasch enttäuscht. Es ist heute vor allem die Garde jüngerer

Parteipolitiker, die sich enttäuscht zeigen von dieser unerwarteten Kooperation der Alten, hatten sie doch geglaubt, daß jetzt endlich auch innerhalb des 'Congress' ein Generationswechsel eingeläutet werden sollte.

So sehen sich Noch-Premier Koirala und Parteivorsitzender Bhattarai, der so gerne einmal gewählter Premierminister sein möchte, heftiger Kritik aus den eigenen Reihen ausgesetzt. Sowohl die Vorziehung der Wahlen als auch die derzeitige Kooperation mit der CPN-UML als auch die Idee, das Parlament unmittelbar nach der Vertrauensabstimmung aufzulösen als auch die vorzeitige Designierung des ewigen Verlierers Bhattarai zum Spitzenkandidaten, all das stößt auf großen Widerstand innerhalb des 'Congress'.

Dagegen wirkt die Lage innerhalb der CPN-UML geradezu ruhig. Hier findet die Vorziehung der Wahlen allgemeine



... und Man Mohan Adhikari von der CPN-UML (Fotos: Walter Keller)

Zustimmung, und auch der frühzeitige Vorschlag, erneut mit Man Mohan Adhikari als Spitzenkandidat in die Wahlen zu gehen, hat keinerlei Einwände hervorgerufen. Adhikari gilt als der große Saubermann der nepalischen Politik, dessen gutem Leumund auch gelegentliche Schmutzkampagnen seiner politischen Gegner keinen Schaden zufügen konnten.

Trotz des Zweckoptimismus der CPN-UML, der auf den guten Ergebnissen der Partei bei Nachwahlen bzw. bei den lokalen Wahlen basiert, hegen aufmerksame Beobachter jedoch starke Zweifel, daß es der Partei tatsächlich gelingen könnte, eine absolute Mehrheit der Sitze im zukünftigen Repräsentantenhaus zu erlangen. Der Unsicherheitsfaktor heißt CPN-ML. Mit seiner Parteispaltung hat Bam Dev Gautam sicherlich die Chancen der gemäßigten Linken auf einen Wahlsieg erheblich reduziert. Der Sinn jener Spaltung, die Anfang 1998 vollzogen wurde, ist zumindest für Außenstehende nur schwer faßbar. Zwar behauptet Gautam, seine Partei habe im Gegensatz zur CPN-UML die kommunistische Ideologie nicht verraten, doch sehen die zahlreichen kleinen orthodox-kommunistischen Parteien dies anders. Man verzeiht Gautam insbesondere nicht, daß er in jene Regierung eingetreten ist, die mit unbarmherziger Härte gegen vermeintliche Maoisten vorgegangen ist. Erst als Gautam dem Druck der Linksradiakalen nachgab, kam es zum Bruch der Regierung. Angesichts der bisherigen Wahlergebnisse macht sich die CPN-ML offensichtlich wenig Hoffnung auf ein besonders gutes Ergebnis. Daran werden auch die zahlreichen prominenten linken Politiker nicht viel ändern können, die sich auf Gautams Seite gestellt haben, wie z.B. die Parteivorsitzende Sahana Pradhan, Radha Krishna Mainali oder aber der parteilose Linke Padma Ratna Tuladhar.

Schwierige Prognosen

Beide Parteien müssen jedoch befürchten, daß sie sich gegenseitig entscheidende Stimmen wegnehmen werden. So bleibt die Frage: Wer ist der lachende Dritte? Der 'Nepali Congress', wenn es denn tatsächlich gelingt, die Geschlossenheit zumindest zum Schein zu bewahren? Oder die NDP, falls es ihr gelingen sollte, die Spaltung rückgängig zu machen? Gespräche zwischen den beiden Parteivorsitzenden Surya Bahadur Thapa und Rajeshwar Devkota haben bereits stattgefunden, weil führende Politiker beider NDP-Gruppen ihre Wahlchancen dahinschwinden sehen. Bereits nach den Wahlen von 1991 war man eine derartige Vernunfttete eingegangen, eine wirkliche Einheit hat man aber nie-

mals gebildet. Die beiden Parteiführer Chand und Thapa haben zu gegensätzliche Ambitionen, die lange Zeit zurückreichen, als sie noch zu den Pancha-Größen zählten. Nicht vergessen ist der erste und einzige Sturz eines Panchayat-Premierministers (Thapa) durch das Parlament (Chand unter offensichtlicher Mitwirkung von Palastkreisen) im Jahre 1983.

Wer also wird der Sieger der kommenden Parlamentswahlen sein? Eine der genannten Parteien, denen es in den vergangenen acht Jahren kaum gelungen ist, die Demokratie zu festigen? Die außerparlamentarische Opposition, sprich die maoistischen Revolutionäre, die zwar dringende Probleme aufgreifen, diese aber mit Gewalt und Terror durchsetzen wollen und dadurch bisher nur den Genterror der Staatsgewalt provoziert haben? Die Konservativen, mögen sie Royalisten genannt werden, die so gerne das Trauerspiel der politischen Parteien benutzen, um zu beweisen, daß Nepal nicht für die Demokratie geeignet ist, und die lieber das Rad der Zeit zurückdrehen würden?

Die Antwort fällt schwer. Nach acht Jahren Vielparteiensystem erscheint es undenkbar, daß die alten Köpfe, die in dieser Zeit trotz erheblich intensiver westlicher Entwicklungshilfe das Land durch Korruption, Vetternwirtschaft und Machtmißbrauch heruntergewirtschaftet haben, daß diese Personen wirklich eine Veränderung bewirken werden, wenn sie jetzt erneut die Stimme des Volkes erhalten. Demokratie setzt in den Köpfen an, und da mangelt es bei den meisten der führenden Politiker am nötigen Verständnis und Willen. Außerlich zeigt sich dies an den undemokratischen Partiestrukturen, die eine tatsächliche Beteiligung des Volkes an der Macht verhindern. So sind es nicht etwa die lokalen Parteikader, die darüber entscheiden, wer aus ihrer Mitte der Kandidat ihrer Partei für die Parlamentswahlen sein wird. Es sind die alten Köpfe an der Spitze der Partei, die ihre jeweiligen Günstlinge als Kandidaten für die 205 Wahlbezirke bestimmen. Und dieses System darf nicht geändert werden, wenn der persönliche Machtanspruch und der Zugriff auf die Pfründe des Staates und der ausländischen Hilfe gewahrt bleiben sollen.

Was also können die Wähler tun, um Veränderungen herbeizuführen? 1993 erteilten sie Koirala einen Denkkzettel für drei Jahre schwacher Politik, indem sie den regierenden 'Nepali Congress' aus dem Amt wählten. Die Ergebnisse der lokalen Wahlen von 1997 mögen nicht unbedingt für Parlamentswahlen relevant sein, bezeichnenderweise erteilten die Wähler jedoch dem 'Nepali Congress' kurz nach der chaotischen Deuba-Regie-

rung erneut eine Abfuhr, und zwar in noch wesentlich größerem Ausmaß. Doch welche Alternative haben sie heute, nachdem sich die beiden anderen großen Parteien gespalten haben. Auch sie waren wiederholt an Regierungen beteiligt und haben keine wesentlichen Veränderungen hervorgebracht. Da bleibt zu befürchten, daß viele Wähler ihr Stimmrecht erst gar nicht wahrnehmen werden. Das ist zwar nach demokratischem Denkansatz eine Dummheit, aber die Demokratie ist derzeit ohnehin der große Verlierer in Nepal.

Weltbank überdenkt Entwicklungskonzepte

Die Weltbank hat in zu erkennen gegeben, daß sie - wie auch andere Geber - den bisherigen Entwicklungshilfeansatz in Nepal überdenken will. Zwar wären positive Ergebnisse zu verzeichnen, ihre Nachhaltigkeit jedoch nicht gewährleistet und insgesamt das Potential der Hilfsleistungen noch nicht ausgeschöpft, so das Weltbankbüro in Kathmandu.

Die Weltbank stellt sich die Frage, warum es trotz einer hohen Pro-Kopf-Hilfe - höher als in den meisten anderen Staaten Südasiens - und engagierten Gebern nicht zu größeren Erfolgen gekommen ist, insbesondere in den ländlichen Gebieten, in denen die überwiegende Mehrheit der Nepalesen wohnt.

Die Weltbank räumt ein, daß der Beitrag der Regierung zu den Geberprogrammen oft schwach und der Grad an Konsistenz und Koordination sehr unterschiedlich war. Neben den von der Weltbank angeführten ökonomischen Faktoren wird somit deutlich, daß man zusammen mit den Gebern die instabile politische Situation und die wechselnden Koalitionen als eine der Hauptursachen für die langsame Entwicklung Nepals sieht. Korruption sei ein weiteres Hindernis auf dem Weg, Nepals Vermögen produktiver einzusetzen.

Die Zukunft des längst überfälligen Treffens der 'Nepal Aid Group' (NAG) hängt vom Ausgang der Parlamentswahlen ab.