

Auf dem Weg zur demokratischen Konsolidierung? Die Parlamentswahlen vom Juni 1996 in Bangladesch

Christian Wagner

The Bangladeshi parliamentary elections of 12th June 1996 were remarkable for the political development of the country in various ways. For the first time the opposition won the elections after the parliament had completed its term according to the constitution and for the first time a constitutional transfer of power took place. These events are remarkable in a country whose political development has been shaped by different types of authoritarian regimes. In addition, Bangladesh still belongs to the group of least developed countries with a GDP of 220 US-Dollars. This raises the question how a consolidation of democracy can be achieved? The main argument is that on the one hand the political elites have to find lasting solutions for the socio-economic crisis of the country and have to restore the law and order situation. On the other hand, the political development between 1994 and 1996 shows that the far bigger challenge seems to be that they have to submit themselves at the same time to the self-imposed rules of democracy.

Einleitung

Die Parlamentswahl vom 12. Juni 1996 war für Bangladesch in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Erstmals in der Geschichte des Landes fand ein verfassungsgemäßer Machtübergang von der amtierenden Regierung auf die Opposition statt, die, ebenfalls erstmalig in der Geschichte des Landes, die Wahl gewonnen hatte. Bemerkenswert war weiterhin, daß die Wahl nicht unter der Obhut der amtierenden Regierung stattfand, sondern unter einer - verfassungsmäßig verankerten - neutralen Übergangsregierung (*National Caretaker Government*). Vor allem an dieser Frage hatten sich die innenpolitischen Auseinandersetzungen im März 1994 entzündet, die seitdem das politische und wirtschaftliche Leben mit Streiks und Protestaktionen weitgehend gelähmt hatten.

Bangladesch hat seit seiner Staatsgründung 1971 nicht nur eine bewegte politische Entwicklung mit einer Vielzahl von Regierungsformen aufzuweisen, sondern kämpft als eines der ärmsten Länder der Welt auch mit zahlreichen sozio-ökonomischen Problemen. Ein Bruttosozialprodukt pro Kopf von 220 US-Dollar und Rang 146 auf dem *Human Development Index* (HDI) der Vereinten Nationen machen deutlich, daß mehr als 25 Jahre nach der Unabhängigkeit des Landes noch keine nennenswerte wirtschaftliche Entwicklung stattgefunden hat.¹ Die dichteste

¹ Ich danke Hans-Joachim Lauth und Christoph Wagner für ihre Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags.

Besiedlung aller Flächenstaaten, ein hohes Bevölkerungswachstum, ungleiche Land- und Einkommensverteilung, fehlende Arbeitsmöglichkeiten, ein hohes Maß an Korruption und Ineffizienz der Verwaltung sowie wiederkehrende Naturkatastrophen haben dem Land in der entwicklungspolitischen Diskussion zu einer eher traurigen Berühmtheit verholfen.² Positive Ansätze, wie die mittlerweile fast erreichte Selbstversorgung bei der Produktion von Nahrungsmitteln, das vergleichsweise hohe Wirtschaftswachstum seit Anfang der 90er Jahre, entwicklungspolitische Vorzeigeprojekte wie die Grameen-Bank sowie die zahlreichen Aktivitäten von Selbsthilfegruppen und Nichtregierungsorganisationen konnten dieses Bild bislang kaum verändern.³

Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie die politischen Akteure 1991 das Joch der Militärherrschaft abstreifen und zum zweiten Mal nach 1971 ein demokratisches System etablieren konnten und welche Probleme der Prozeß der Konsolidierung mit sich bringt. Unter Demokratie wird im Anschluß an Diamond, Linz und Lipset im folgenden diejenige politische Herrschaftsform verstanden, die erstens einen regelmäßigen und mit friedlichen Mittel ausgetragenen Wettbewerb um politische Ämter vorsieht, zweitens die politische Partizipation der Bevölkerung auf der Grundlage freier und geheimer Wahlen gestattet und drittens liberale Grundrechte wie Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit u.ä. sicherstellt.⁴ Andere Definitionen haben sich entweder stärker auf die Durchführung von Wahlen mit konkurrierenden Kandidaten beschränkt⁵ oder darüber hinaus die Rechtsbindung der Politik zur Machtkontrolle und die Anerkennung der Menschenrechte als Kriterium für Demokratien betont.⁶

Modernisierungstheoretiker wie Lipset haben immer wieder auf den engen Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und der Herausbildung eines demokratischen Systems hingewiesen. Demzufolge ist eine gute wirtschaftliche Entwicklung und ein steigendes Bruttosozialprodukt eine entscheidende Voraussetzung für die Entstehung demokratischer Regierungsformen. Auch wenn zahlreiche empirische Belege diese These stützen, so hat doch die - im Sinne von Huntington - "dritte Welle der Demokratisierung" seit Mitte der 70er Jahre eine Reihe von demokratischen Systemen vor allem in Afrika und Südasien entstehen lassen, die diesen Vorbedingungen nicht entsprochen haben. Hier haben akteurstheoretische Ansätze angesetzt und argumentiert, daß ein erfolgreicher Übergang von autoritären bzw.

-
- 1 Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1995*, Washington 1995; UNDP, *Bericht über die Menschliche Entwicklung 1995*, Bonn 1995.
 - 2 Vgl. B. Erler, *Tödliche Hilfe*, Freiburg 1985.
 - 3 Vgl. B. Jessen, *Armutsorientierte Entwicklungspolitik in Bangladesch*, Berlin 1990.
 - 4 Vgl. L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset, "Introduction: Comparing Experiences with Democracy", in: L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (Hrsg.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracies*, Boulder 1990, S. 6-7.
 - 5 Vgl. S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991, S. 7.
 - 6 Vgl. R. Tetzlaff, "Demokratie und Entwicklung als universell gültige Normen? Chancen und Risiken der Demokratisierung in der außereuropäischen Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts", in: C. Böhret, G. Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993, S. 94.

diktatorischen Regimen zur Demokratie stärker vom Verhalten der beteiligten Akteure als von sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen abhängig ist.⁷ Merkel hat darüber hinaus deutlich gemacht, daß es keinen theoretischen „Königsweg“ für die Analyse von Systemwechselprozessen gibt.⁸

Der Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen läßt sich idealtypischerweise in drei Phasen einteilen: erstens die Phase der Liberalisierung, d.h. die allmähliche Öffnung des autoritären Systems, zweitens die Phase der Demokratisierung, die zumeist den Prozeß der Verfassungsgebung einschließt und mit den ersten Wahlen (*founding elections*) endet, sowie die sich daran anschließende dritte Phase der Konsolidierung der Demokratie, die die Verfestigung und Stabilisierung der neuen demokratischen Institutionen umfaßt.⁹

Der Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen Forschung hat sich in den letzten Jahren zunehmend auf die dritte Phase, auf die Konsolidierung der jungen Demokratien gerichtet. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wann von einer Konsolidierung der Demokratie gesprochen werden kann und welche Faktoren eine solche Entwicklung fördern bzw. hemmen. Huntington sieht in dem demokratischen Sozialisationsprozeß der Bevölkerung sowie im zweimaligen friedlichen Machtübergang durch Wahlen das zentrale Merkmal der Konsolidierung.¹⁰ Diamond hat stärker den Aufbau politischer Institutionen, die Errichtung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie die Führungsqualitäten der politischen Entscheidungsträger für den Prozeß der Konsolidierung betont.¹¹ Aus akteurstheoretischer Perspektive sieht Przeworski eine Konsolidierung dann, wenn erstens „alle relevanten politischen Akteure bereit sind, ihre Interessen und Überzeugungen dem ungewissen Spiel demokratischer Institutionen auszusetzen und zweitens, [wenn]...sie bereit sind, die Ergebnisse des demokratischen Prozesses zu respektieren.“¹² Eine Konsolidierung hat somit dann stattgefunden, wenn alle relevanten politischen Akteure das demokratische System als besten Mechanismus zur Regelung auftretender gesellschaftlicher Konflikte und zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen begreifen.

Im Hinblick auf die politischen Entwicklungen in Mittelosteuropa hat Merkel ein Mehrebenenmodell für die Konsolidierung postautoritärer Demokratien herausgearbeitet.¹³ Seine Analyse berücksichtigt vier verschiedene Ebenen, auf denen der

7 Vgl. E. Bos, "Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen", in: W. Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Opladen 1994, S. 81.

8 Vgl. W. Merkel, "Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung", in: Merkel, 1994, S. 303-331.

9 Zur Phaseneinteilung des Transformationsprozesses und zur Interaktion in den Phasen der Liberalisierung und Demokratisierung vgl. G. O'Donnell, P.C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore 1986, S. 9-11.

10 Vgl. Huntington 1991, S. 267.

11 Vgl. L. Diamond, "Toward Democratic Consolidation", in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 3, S. 15.

12 A. Przeworski zit. in E. Bos 1994, S. 86.

13 Vgl. im folgenden W. Merkel, "Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften", in: K. v. Beyme, C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen 1996 (PVS-Sonderheft 26/1995), S. 30-58.

Konsolidierungsprozeß nach der Demokratisierung mehr oder weniger gleichzeitig einsetzt, aber in völlig unterschiedlichen Zeiträumen abgeschlossen wird. Die erste Ebene der institutionellen Konsolidierung bezieht sich auf Verfassungsorgane wie Regierung, Parlament, Judikative. Die zweite Ebene der repräsentativen Konsolidierung betrifft die Entwicklung von Parteien und Verbänden. Neben diesen institutionellen Voraussetzungen analysiert die dritte Ebene der Verhaltenskonsolidierung das Verhalten einflußreicher politischer Akteure wie z.B. Armee, Großgrundbesitzer im Hinblick auf ihre Fähigkeit, ihre Interessen gegen das neuentstandene demokratisch legitimierte System durchzusetzen. Die vierte Ebene der *civic culture* umfaßt den demokratischen Lern- und Sozialisationsprozeß innerhalb der Bevölkerung sowie den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen. Erst wenn diese Prozesse auf allen vier Ebenen abgeschlossen sind, kann von einer konsolidierten Demokratie gesprochen werden, wengleich dieser Zustand nicht von Dauer sein muß. Allerdings verfügen solchermaßen konsolidierte Demokratien über ein hohes Maß an Widerstandskräften gegenüber möglichen destabilisierenden Tendenzen.

Mit der Unterscheidung in verschiedene Ebenen versucht Merkel zugleich eine Operationalisierung des Konsolidierungsprozesses, um dessen empirische Überprüfung zu ermöglichen. Kriterien hierfür sind auf der Ebene der institutionellen Konsolidierung die formale und empirische Legitimation der Verfassung. Die formale Legitimation umfaßt den Prozeß der Verfassungsentstehung, die Beteiligung und den Einfluß unterschiedlicher Akteure sowie den Modus ihrer Inkraftsetzung z.B. durch das Parlament oder durch ein Referendum. Weitaus größere Bedeutung mißt Merkel der empirischen Legitimation zu, welche auf die Effizienz der politischen Institutionen, auf die politische Effektivität der Verfassung sowie auf mögliche Benachteiligungen von Minderheiten (soziale und politische Inklusion) durch die Verfassung abzielt.¹⁴ Auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung werden für das Parteiensystem ein geringer Fragmentierungsgrad, eine geringe ideologische Polarisierung sowie eine niedrige Wählerfluktuation als vorteilhaft für die Konsolidierung gesehen. Ebenfalls einen positiven Einfluß können Verbände haben, insofern sie inklusiv und effizient sind.¹⁵ Die Errichtung und Funktionsfähigkeit der Institutionen trägt somit maßgeblich für die Ausbildung eines Legitimitätsglaubens bei, sowohl auf seiten der Eliten (Verhaltenskonsolidierung) als auch auf seiten der Bevölkerung (*civic culture*).¹⁶

Bei der Analyse der Konsolidierungsprozesse müssen aber neben den unterschiedlichen historischen Erfahrungen auch die verschiedenen Rahmenbedingungen der jungen Demokratien berücksichtigt werden. So hatte der Zusammenbruch des Kommunismus in Mittelosteuropa einen dreifachen Transformationsprozeß zur Folge, der den politischen Bereich, das Wirtschaftssystem und den gesellschaftlichen Sektor betraf. In vielen Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen

14 Vgl. Merkel 1996, S. 41-46.

15 Vgl. Merkel 1996, S. 46-51.

16 Zur Bedeutung von Institutionen vgl. F.W. Rüb, "Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung", in: W. Merkel, E. Sand-schneider, D. Segert (Hrsg.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen 1996, S. 37-72.

sich vor und nach 1989 demokratische Regierungen etablierten, blieb der Umbruch weitgehend auf den politischen Bereich beschränkt.

Der politische Wechsel von der autoritären zur demokratischen Herrschaft war somit ein politischer Systemwechsel, an dessen Ende die Zugänge zu politischer Beteiligung und politischen Herrschaftsfunktionen formal allen Bürgern offenstehen.¹⁷ Im Unterschied zu Mitteleuropa wurden die ökonomischen Strukturen hiervon kaum berührt, da die jeweiligen nationalen Ökonomien in vielen Fällen bereits marktwirtschaftlich ausgerichtet und in die Weltwirtschaft integriert waren. Je nach Art, Dauer und Intensität der autoritären Herrschaft waren in vielen Fällen bereits zivilgesellschaftliche Strukturen sowie verfassungs- und rechtsstaatliche Traditionen vorhanden, die aus früheren Perioden demokratischer Herrschaft oder sogar noch aus der Kolonialzeit herrührten.

Vor allem die Gruppe der ärmsten Länder in Asien und Afrika, in denen eine Demokratisierung stattgefunden hat, haben mit besonderen Problemlagen zu kämpfen. Herausragend sind dabei die enormen sozio-ökonomischen Probleme von Armut und Unterentwicklung, deren Ausmaß sich - zumindest statistisch - anhand von Kriterien wie Bruttonettoprodukt pro Kopf oder anhand des HDI ablesen läßt. Zudem weisen eine Reihe dieser Staaten Konflikte zwischen der Zentralregierung und subnationalen bzw. ethnischen Gemeinschaften auf, die bereits in Zeiten autoritärer Herrschaft kaum beigelegt werden konnten. Unter dem neuen demokratischen System fordern die Minderheiten verstärkt ihre Rechte, wobei nur die wenigsten Staaten über entsprechende föderale Strukturen und Institutionen, z.B. im Rahmen der Verfassung, oder über andere politische Mechanismen verfügen, um solche Konflikte friedlich beizulegen. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich mittlerweile in Mitteleuropa beobachten, wo unter dem Deckmantel einer totalitären Ideologie und eines umfassenden staatlichen Repressionsapparates lange Zeit zumindest die Fiktion einer gemeinsamen Nation aufrechterhalten werden konnte.

Im folgenden sollen die Probleme der demokratischen Konsolidierung in einem der ärmsten Länder der Welt, in Bangladesch, mit Hilfe des von Merkel entworfenen Mehrebenenmodells analysiert werden. Nach einem historischen Rückblick sollen die Phase des Übergangs, vom Herbst 1990 bis zu den ersten Wahlen im Frühjahr 1991, sowie die innenpolitische Entwicklung bis zu den Parlamentswahlen im Juni 1996 betrachtet werden.

1 Die historische Ausgangslage: Von Ostpakistan zu Bangladesch

1947 wurde mit der Unabhängigkeit und Teilung Britisch-Indiens Pakistan als Staat der indischen Muslime ins Leben gerufen. Das Land bestand aus zwei Teilen, West- und Ostpakistan, deren kulturelle und regionale Unterschiede in Verbindung mit der Frage nach dem Stellenwert der Religion im neuen Staat von Beginn an die wichtigsten innenpolitischen Brennpunkte bildeten. Die Diskriminierung des Ostteils durch die politische Führung im Westen zeigte sich zunächst in der Einführung des

17 Vgl. W. Merkel, "Einleitung", in: ders. 1994, S. 13/14; zur Unterscheidung und Abgrenzung der Begriffe Systemwechsel, Systemwandel, Regime, Regierung und Staat vgl. ebenda, S. 10-14.

Urdu als einziger Nationalsprache. Dies führte zu heftigen Protesten der Bengalen im Ostteil, die in den 50er Jahren die Aufnahme des Bengali als zweite nationale Sprache neben Urdu erreichten.¹⁸ Die 1955 beschlossene politische Gleichstellung beider Landesteile benachteiligte ebenfalls den Ostteil, in dem die Mehrheit der Bevölkerung lebte. 1956 wurde die erste Verfassung des Landes verabschiedet, doch bevor die ersten Wahlen stattfinden konnten, übernahm General Ayub Khan aufgrund innenpolitischer Turbulenzen 1958 die Macht. Die zweite Verfassung 1962 konzentrierte die Macht auf den Präsidenten und führte die sog. *Basic Democracies* ein. Abgeordnete auf Distriktebene und für das Nationalparlament wurden nur noch indirekt gewählt, einzig auf der Dorf- und Stadtebene blieb das allgemeine Wahlrecht erhalten. Trotz des unter Ayub Khan einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwungs konnte die wirtschaftliche und politische Kluft zwischen beiden Landesteilen nicht überbrückt werden. Während die politische Elite im Westteil maßgeblich vom wirtschaftlichen Aufschwung profitierte, zu dem vor allem der Ostteil mit seinen Rohstoffen Jute und Tee beitrug, erhielten die Bengalen nur einen Bruchteil der staatlichen Investitions- und Entwicklungsmaßnahmen. Die Forderungen nach einem größeren Anteil an der wirtschaftlichen Entwicklung und einer größeren politischen Selbstverwaltung für den Ostteil führten immer wieder zu Protesten und Ausschreitungen gegen die Militärdiktatur.

Nach den Wahlen von 1970, dem deutlichen Wahlsieg der ostpakistani-schen Awami League (AL), den gescheiterten Regierungsverhandlungen mit der Pakistan People's Party (PPP), die im Westteil unter der Führung von Zulfikar Bhutto stärkste Partei geworden war und der Verhaftung des AL-Führers Mujibur Rahman erklärte die AL im März 1971 einseitig die Unabhängigkeit Ostpakistans. Der sich daran anschließende Bürgerkrieg zwischen westpakistani-scher Armee und bengalischen Freiheitskämpfern endete im Dezember 1971 mit der militärischen Intervention Indiens zugunsten Ostpakistans.¹⁹ Nach seiner Freilassung aus westpakistani-scher Gefangenschaft wurde Mujibur Rahman erster Premierminister des neuen Staates Bangladesch. Nach den Überschwemmungen von 1970 und dem Bürgerkrieg 1971 stand das Land beim Wiederaufbau vor großen Problemen. Der Krieg hatte zwei bis drei Millionen Opfer gefordert, zehn Millionen Menschen, die nach Indien geflüchtet waren, mußten repatriiert werden. Die Infrastruktur war durch den Krieg stark zerstört worden, die Wirtschaft verlor mit Westpakistan ihren bedeutendsten Absatzmarkt für die wichtigsten Exportprodukte Jute und Tee.

18 Vgl. S. Bhowmik, "Die Bengali-Sprachbewegung und die Geburt Bangladeschs", in: D. Hellmann-Rajanayagam, D. Rothermund (Hg.), *Nationalstaat und Sprachkonflikte in Süd- und Südostasien*, Stuttgart 1992, S. 69-100.

19 Zur innenpolitischen Entwicklung Pakistans von 1947 bis 1971, vgl. L. Rose, "Pakistan: Experiments with Democracy", in: L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Asia*, New Delhi 1989, S. 110-119. Zur Entwicklung der Teilung vgl. R. Sisson, L. Rose, *War and Secession. Pakistan, India and the Creation of Bangladesh*, Oxford 1990.

2 Die Phase autoritärer Herrschaft: Die innenpolitische Entwicklung Bangladeschs von 1971 bis 1990

Trotz der immensen innenpolitischen Probleme war die Entstehung des neuen Staates in dreierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens ist Bangladesch eine der wenigen erfolgreichen Staatsgründungen durch eine separatistische Bewegung zur Zeit des Ost-West-Gegensatzes gewesen. Zweitens war der neue Staat von der Sprach- und Religionszugehörigkeit seiner Bevölkerung weitgehend homogen, eine für Südasiens ungewöhnliche Konstellation. Drittens hatte die Religion, die 1947 noch den Ausschlag für die Teilung Indiens und Pakistans gegeben hatte, völlig an Bedeutung verloren. Dies zeigte sich in der Ablehnung islamischer Werte in der Verfassung von 1972, die sich statt dessen auf Nationalismus, Demokratie, Sozialismus und Säkularismus berief.

Die Wahlen von 1973 bestätigten zwar die überragende Machtposition der Awami League, doch war die Regierung unter der Führung von Mujibur Rahman nicht in der Lage, das demokratische System zu konsolidieren und die politische und wirtschaftliche Krise des Landes zu bewältigen. Die Verstaatlichung der Wirtschaft konnte soziale Spannungen und eine Hungersnot im Jahre 1974, die mehrere Tausend Tote forderte, nicht verhindern. Die innere Ordnung war durch Zusammenstöße zwischen Armee und extremistischen Gruppierungen bedroht, die mit ihren Anschlägen die in ihren Augen *unfinished revolution* von 1971 zu vollenden suchten. In dieser innenpolitisch höchst instabilen Lage gelang es den Institutionen nicht, dauerhafte Strukturen auszubilden. Um der Krise des Landes zu begegnen, entwickelte Mujibur Rahman einen zunehmend autoritären politischen Führungsstil. Der 1974 verabschiedete *Special Powers Act* (SPA) ermöglichte die Inhaftierung von Verdächtigen bis zu 30 Tagen, im Dezember 1974 wurde der Notstand ausgerufen, im Januar 1975 wurde das parlamentarische System durch ein Präsidialsystem ersetzt und kurz darauf erfolgte die Gründung der Einheitspartei BKSAL (Bangladesch Krishak Sramik Awami League, Bauern- und Arbeiter-Volks-Liga), mit der Mujibur die Macht immer weiter auf sich konzentrierte.

Das erste demokratische Experiment Bangladeschs endete mit der Ermordung Mujibur Rahmans und seiner Familie im August 1975 durch die Armee, die damit als neuer Machtfaktor die politische Bühne des Landes betrat. Die Armee war allerdings kein einheitlicher Block, sondern in zahlreiche Fraktionen gespalten. Rivalitäten bestanden zwischen den Offizieren, die 1971 aktiv am Befreiungskampf teilgenommen hatten und die in der Folge bei Beförderungen bevorzugt worden waren, sowie den Teilen der Armee, die 1971 in Pakistan stationiert waren. Der Guerillakrieg hatte zudem eine Politisierung der Armee mit sich gebracht, die sich in Spannungen zwischen Mannschaften und Offizieren sowie innerhalb des Offizierkorps niederschlug. Diese Rivalitäten in der Armee waren Ursache für eine Reihe von Putschen und Gegenputschen an deren Ende im November 1975 General Zia ur Rahman die Macht übernahm.

Zia bemühte sich in der Folge um eine breite politische Legitimation seiner Herrschaft. Er versammelte verschiedene politische Gruppen in der Nationalist Front und ließ sich 1978 zum Präsidenten wählen. Aus der Nationalist Front gründete er die

Bangladesch Nationalist Party (BNP), die einen islamisch geprägten Bangladeschi-Nationalismus und eine liberale Wirtschaftspolitik propagierte mit dem Ziel, einen politischen Gegenpol zur Awami League zu bilden.

Durch Zugeständnisse an die politischen Parteien erreichte er deren Teilnahme an den Parlamentswahlen von 1979, die die BNP mit deutlicher Mehrheit gewann. Nachdem das Kriegsrecht und der Notstand 1979 aufgehoben worden war, ließ sich bis 1981 eine kurze Rückkehr zur Demokratie verzeichnen, die allerdings von der Macht der Armee abhängig blieb. Im Unterschied zu Mujibur bemühte sich Zia auch um eine religiöse Legitimation seiner Herrschaft. Ein erster Schritt hierzu war die Verfassungsänderung von 1977, die den Islam zur vorrangigen Religion des Landes erklärte, ohne allerdings die Rechte der religiösen Minderheiten einzuschränken. Trotz seiner Bemühungen um eine breite Legitimation seiner Herrschaft gab es in der Armee aufgrund der vorhandenen Fraktionen Vorbehalte gegen ihn, die sich in rund 20 Putschversuchen gegen ihn niederschlugen. Im Mai 1981 fiel Zia schließlich einem Anschlag von Offizieren in Chittagong zum Opfer. Vizepräsident Adbus Sattar übernahm sein Amt und gewann die vorgezogenen Präsidentenwahlen im November 1981.

Die politische Situation stabilisierte sich jedoch erst, nachdem im März 1982 Generalleutnant Ershad mit einem Putsch die Macht im Land übernommen hatte. Ershad folgte seinem Vorgänger Zia in mehrfacher Hinsicht. Erstens sicherte ihm eine gezielte finanzielle, materielle und soziale Förderung der Streitkräfte in Verbindung mit einem ausgedehnten Patronage- und Korruptionssystem lange Zeit deren Loyalität. Die bereits von Zia begonnene Militarisierung der Verwaltung wurde unter Ershad deutlich forciert, so daß der Anteil von Offizieren und Armeeingehörigen in der Wirtschaft, Verwaltung und im diplomatischen Dienst deutlich anstieg.²⁰

Zweitens bemühte sich Ershad ebenfalls um eine demokratische Legitimation seiner Macht und gründete, wie Zia, eine eigene Partei, die Jatiya Party (JP). Die Parlamentswahlen von 1986 und 1988 erwiesen sich jedoch als Farce, da die JP nur dank massiver Wahlmanipulationen ihre Mehrheiten erreichte und die Opposition die Wahlen teilweise boykottierte. Bei den Parlamentswahlen 1986 gelang es Ershad, die AL zur Teilnahme zu bewegen, doch massive Wahlfälschungen sicherten seiner Partei, der JP, erneut die absolute Mehrheit. Die anschließenden Präsidentschaftswahlen sowie die Parlamentswahlen von 1988 wurden dann vollständig von den Oppositionsparteien boykottiert, so daß der Sieg Ershad nur auf einer sehr geringen Wahlbeteiligung beruhte.

Drittens setzte Ershad ebenfalls auf die religiöse Legitimation seiner Herrschaft und erhob mit der achten Verfassungsänderung 1988 den Islam endgültig zur Staatsreligion. Diese allmähliche Islamisierung der einstmals säkularen Republik Bangladesch erwies sich in dreifacher Hinsicht als nützlich. Zunächst konnte damit die innenpolitische Legitimation verbreitert und religiöse Oppositionsgruppen geschwächt werden. Zweitens förderte die Betonung des Islam die außenpolitische Eigenständigkeit des Landes vor allem gegenüber Indien. Schließlich konnten damit

20 Vgl. L. Ziring, *Bangladesh. From Mujib to Ershad. An Interpretive Study*, Karachi, Oxford 1992, S. 175/176.

die Beziehungen zu den Staaten der Golfregion deutlich verbessert werden. So war z.B. die Aufnahme des Islam in die Verfassung 1977 eine Vorbedingung, um in die *Organisation Islamischer Staaten* aufgenommen zu werden.²¹ Angesichts der schlechten Wirtschaftsentwicklung ergaben sich dadurch nicht nur neue Möglichkeiten, Entwicklungsgelder zu erhalten, sondern die Golfstaaten boten zugleich auch Arbeitsplätze für bangladeschische Gastarbeiter. Die Islamisierung wurde von Ershad mit neuen Einrichtungen und großer finanzieller Unterstützung gezielt vorangetrieben. Allerdings unterstützte die aus den Ölstaaten kommende Förderung im Gegenzug auch islamische Parteien, von denen die Jamaat-i-Islam (JI) den größten innenpolitischen Einfluß gewann.²²

3 Der Übergang zur Demokratie

Die Awami League (AL) und die Bangladesch Nationalist Party (BNP) haben als größte und wichtigste Oppositionsparteien mit Streiks, Demonstrationen sowie Aufrufen zum zivilen Ungehorsam und Wahlboykott immer wieder gegen die Militärrherrschaft demonstriert. Sie konnten damit auch kleinere Erfolge erzielen, z.B. als nach den Demonstrationen und Unruhen 1987 das Parlament aufgelöst wurde und sie die Parlamentswahlen 1988 vollständig boykottierten. Es gelang ihnen jedoch nicht, Ershads Herrschaft grundsätzlich zu erschüttern. Vor allem die persönliche Rivalität zwischen den beiden Parteiführerinnen, Sheikh Hasina Wajid (AL), die Tochter des ersten Premierministers Mujibur Rahman, und Khaleda Zia (BNP), die Witwe des ermordeten Staatspräsidenten Zia ur Rahman, verhinderte lange Zeit eine geschlossene Oppositionsstrategie gegen die Militärdiktatur. Ursache hierfür waren weniger ideologische Unterschiede als vielmehr die persönliche Feindschaft beider Frauen, da Sheikh Hasina den ebenfalls von Militärs ermordeten Zia ur Rahman beschuldigte, an der Ermordung ihres Vaters und ihrer Familie beteiligt gewesen zu sein. Aufgrund dieser Situation war ein geschlossenes Vorgehen der Opposition kaum möglich.

Neben den Parteien wandten sich auch die Studenten mit Demonstrationen, Streiks, Boykotten und Protesten immer wieder gegen die Herrschaft der Militärs. Obwohl die wichtigsten Studentengruppen parteipolitisch organisiert waren, so haben doch ihre Proteste im Herbst 1990 erstmals eine Einigung der Opposition herbeigeführt. Nachdem Sicherheitskräfte fünf Menschen erschossen hatten, schlossen sich über 20 Studentenorganisationen, darunter auch die der AL und BNP, zur All Parties Student Unity (APSU) zusammen, um gegen die Übergriffe der Armee zu protestieren. Zugleich übten sie Druck auf ihre Parteien aus, ihre gegenseitigen Aversionen zurückzustellen, um gemeinsam gegen das Militärregime vorzugehen. Die Oppositionsparteien verständigten sich auf einen gemeinsamen Forderungskatalog, der den Rücktritt Ershads, die Einsetzung einer neutralen Übergangsregierung sowie Neuwahlen zum Parlament beinhaltete. Begleitet wurden diese Forderungen von Demonstrationen, wobei es zu zahlreichen gewalttätigen Zusammenstößen mit der Polizei kam. Die Verhängung des Ausnahmezustands brachte keine Entspannung

21 Vgl. Z.R. Khan, "Islam and Bengali Nationalism", in: *Asian Survey*, 25 (1985) 8, S. 849.

22 Vgl. E. Ahamed, D.R.J.A. Nazneen, "Islam in Bangladesch", in: *Asian Survey*, 30 (1990) 8, S. 797.

der Situation, so daß Ershad am 6. Dezember auf die Forderungen der Opposition einging, zurücktrat und wenige Tage später verhaftet wurde. Richter Shahabuddin Ahmed wurde Chef der Interimsregierung, löste das Parlament auf und schrieb Neuwahlen aus.²³

Der überraschende Erfolg der Opposition wurde vor allem dadurch begünstigt, daß die Armee nicht länger bereit war, Ershad zu unterstützen. Die Ursachen für diesen Sinneswandel innerhalb der Armee sind nur schwer nachzuvollziehen. Das geänderte internationale Umfeld nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sowie der überall zu beobachtende Übergang zur Demokratie, besonders auch in den Nachbarstaaten Nepal und Pakistan, dürften den Militärs deutlich gemacht haben, daß eine Fortsetzung ihrer Herrschaft unter solchen Bedingungen nicht mehr möglich war.

Der folgende Wahlkampf für die *founding elections* stand ganz im Zeichen zweier verstorbener charismatischer Führer - Mujibur Rahman und General Zia ur Rahman. Die BNP, angeführt von Zias Witwe Khaleda Zia, stand für eine liberale Wirtschaftspolitik, die Beibehaltung des Präsidialsystems und einen Bangladeschi-Nationalismus. Die AL unter der Führung von Mujibur Rahmans Tochter Sheikh Hasina propagierte eine stärker sozial orientierte Wirtschaftspolitik, eine Rückkehr zum parlamentarischen System und zu den säkularen Werten des Befreiungskampfes ihres Vaters von 1971 sowie einen Bengali-Nationalismus.

Die Wahlen brachten einen Sieg der BNP, die aufgrund des Mehrheitswahlrechts mit ca. 31 Prozent der Stimmen 140 der insgesamt 300 Sitze erringen konnte.²⁴ Die AL erzielte zwar knapp 34 Prozent, konnte jedoch nur 88 Sitze gewinnen. Auf die Jatiya Party unter der Führung des früheren Militärmachthabers General Ershad entfielen knapp 12 Prozent und 35 Sitze, wohingegen die Jamaat-i-Islam (JI) mit ebenfalls 12 Prozent der Stimmen nur 18 Sitze erreichte. Der Rest ging an kleinere Parteien und unabhängige Kandidaten.²⁵ Die Wahlbeteiligung lag bei rund 55 Prozent. Überraschend war vor allem das Abschneiden der JP. Viele Beobachter hatten damit gerechnet, daß die Partei, die das Militärregime Ershads repräsentierte, weitgehend an Bedeutung verlieren würde. Statt dessen hatte sie 35 Sitze im Parlament errungen, war drittstärkste Partei und damit ein attraktiver Koalitionspartner.

Da die Wahlen keine klaren Mehrheitsverhältnisse gebracht hatten, bildeten BNP und Jamaat-i-Islam eine Koalition. Dadurch konnten sie die 30 für Frauen reservierten Sitze für sich gewinnen, wobei 28 Sitze der BNP und zwei der JI zufielen. Mit insgesamt 168 Sitzen hatte die BNP damit die Mehrheit der insgesamt 330 Sitze und wählte Khaleda Zia zur ersten Premierministerin des Landes. Die unterlegene

23 Vgl. M.A. Hakim, *The Shahabuddin Interregnum*, Dhaka 1993; zu den verfassungsmäßigen Aspekten des Machtübergangs vgl. D. Conrad, "Verfassung und Rechtssystem in Bangladesch nach den militärischen Interventionen", in: D. Conrad, W.-P. Zingel (Hrsg.), *Bangladesch*, Stuttgart 1994 (Dritte Heidelberger Südasiengespräche), S. 24-27.

24 Das Parlament verfügt über insgesamt 330 Sitze, von denen allerdings 30 für Frauen reserviert sind.

25 Zum Verlauf des Wahlkampfes vgl. C. Baxter, S. Rahman, "Bangladesh Votes - 1991. Building Democratic Institutions", in: *Asian Survey*, 31 (1991) 8, S. 685-690.

AL erhob zwar den Vorwurf der Wahlmanipulationen, doch haben verschiedene internationale Wahlbeobachtergruppen die Wahl als *free and fair* bezeichnet.²⁶

Tabelle 1: Die Ergebnisse der 5. Parlamentswahlen vom März 1991

| | <i>Stimmenanteil (in Prozent)</i> | <i>Anzahl der Sitze</i> |
|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Bangladesh Nationalist Party (BNP) | 30,81 | 168 |
| Awami League (AL) | 33,73 | 88 |
| Jatiya Party (JP) | 11,81 | 35 |
| Jamaat-i-Islami (JI) | 12,04 | 20 |
| Andere | 11,61 | 19 |
| Gesamt | 100,00 | 300 |

Quelle: *Dhaka Courier*, 12 (1996) 45.

Im September 1991 stimmten 84 Prozent der Bevölkerung in einem Referendum für die erneute Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems, welches das präsidentiale System ablöste.

4 Die Phase der Konsolidierung: Die innenpolitische Entwicklung von 1991 bis 1996

Auch nach dem weitgehend friedlichen Übergang zur Demokratie blieb die innenpolitische Situation durch ein hohes Maß an Gewaltbereitschaft gekennzeichnet. Dies schlug sich in zahllosen gewalttätigen Ausschreitungen zwischen den Studentengruppen der politischen Parteien, zwischen Studenten und der Polizei, zwischen Anhängern der großen Parteien sowie zwischen fundamentalistischen und säkularen Gruppen nieder. Ausgangspunkt dieser Auseinandersetzungen waren nicht so sehr Fragen der wirtschaftlichen Verteilung, wie es bei dem Ausmaß an Armut zu vermuten wäre, sondern die unterschiedlichen Konzepte einer nationalen Identität sowie, eng damit verbunden, die Bewältigung der jüngsten Vergangenheit.

Die Rivalität zwischen den großen Parteien AL und BNP entzündete sich auf der ideologischen Ebene an den unterschiedlichen Konzepten des Bengali- bzw. des Bangladeschi-Nationalismus. Der Bengali-Nationalismus der AL knüpfte an die Vorstellungen von Mujibur Rahman an. Sein Ziel war es, ein gemeinsames bengalisches Nationalgefühl zu schaffen, welches die Bengalen im benachbarten Indien miteinbeziehen, unabhängig von der Religionszugehörigkeit und säkular orientiert sein sollte. Der von Zia ur Rahman und der BNP propagierte Bangladeschi-Nationalismus betonte hingegen die gemeinsame Identität der Bangladeschis auf der

²⁶ Vgl. S.W.R.A. "Samarasinghe, Lessons of Bangladesh Elections", in: *Economic and Political Weekly*, 14. September 1991, S. 2139-2142.

Grundlage der gemeinsamen Religionszugehörigkeit und grenzte sich bewußt von Indien und den dort lebenden Bengalen ab.²⁷

Beide Konzepte stehen zwar für eine unterschiedliche ideologische Ausrichtung des Staates, sind aber im wesentlichen durch die parteipolitischen Gegensätze und die persönlichen Feindschaften der politischen Führer geprägt. Es ist immer wieder darauf hingewiesen worden, daß sich die innen-, außen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zwischen den beiden großen Parteien nicht wesentlich voneinander unterscheiden.²⁸

Neben den parteipolitischen Auseinandersetzungen zwischen AL und BNP haben islamisch-fundamentalistische Gruppen in den letzten Jahren ihre Aktivitäten verstärkt. Obwohl sie, gemessen an den Wahlergebnissen, nur über einen geringen Rückhalt in der Bevölkerung verfügen, ist es ihnen immer wieder gelungen, mit spektakulären öffentlichen Aktionen auf ihre politischen Anliegen aufmerksam zu machen. Dies zeigte sich in der weltweit bekannt gewordenen Kampagne islamischer Gruppen gegen die Schriftstellerin Taslima Nasrin. In ihren Werken, die die gesellschaftliche Stellung der Frau und die Rolle von religiösen Minderheiten in Bangladesch behandeln, kritisiert sie zugleich die Allmacht des Islam und des Koran. Nach der Veröffentlichung ihres Romans *Lajja* (Schande) kam es zu wütenden Protesten und Demonstrationen von radikalen islamischen Organisationen, die ein Kopfgeld auf sie aussetzten. Die Jamaat-i-Islam, als damaliger Koalitionspartner der BNP, nutzte diese Kampagne, um die Einführung eines Blasphemiegesetzes wie in Pakistan zu fordern, das es erlaubt, Personen, die den Koran oder den Islam beleidigen, anzuklagen. Die Schriftstellerin wurde vorübergehend von der Regierung festgenommen, jedoch nach Protesten von Frauenorganisationen, Menschenrechtsgruppen und der Intervention westlicher Staaten gegen Kautio n freigelassen. Sie verließ das Land und fand vorübergehend in Schweden Asyl.

Das Ringen um nationale Identität und die Bewältigung der Vergangenheit zeigte sich besonders deutlich in den Diskussionen um den Fall Golam Azam. Dieser war nach dem Befreiungskrieg 1971 nach Pakistan geflüchtet, kehrte 1978 nach Bangladesch zurück und wurde 1992 zum Führer der Jamaat-i-Islam gewählt. Aufgrund seiner Vergangenheit und seiner Rolle im Befreiungskrieg 1971, als er auf pakistanscher Seite kämpfte, entstand eine heftige innenpolitische Kontroverse um seine Person. Anhänger der AL und kleinerer Parteien forderten seine Verhaftung und veranstalteten zum Jahrestag der Unabhängigkeit im März 1992 einen öffentlichen Schauprozeß gegen ihn. Aufgrund der damit verbundenen Unruhen und Demonstrationen kam die BNP unter Druck, da die JI zu diesem Zeitpunkt noch ihr Koalitionspartner war. Azam war zu diesem Zeitpunkt aber nicht im Besitz einer bangladeschischen Staatsbürgerschaft und wurde daraufhin vorübergehend verhaftet, da er somit nicht Führer einer Partei in Bangladesch sein konnte. Seine Inhaftierung entfachte erneut Unruhen zwischen Säkularisten und Fundamentalisten. Im April 1993

27 Zur Abgrenzung beider Nationalismen und ihren Folgen für die innenpolitische Entwicklung des Landes vgl. P.S. Ghosh, "Bangladesh at the Crossroads. Religion and Politics", in: *Asian Survey*, 33 (1993) 7, S. 697-710; M. Rashiduzzaman, "The Liberals and the Religious Right in Bangladesh", in: *Asian Survey*, 34 (1994) 11, S. 974-990.

28 Interviews in Dhaka, Juni 1996.

erhielt er schließlich die bangladeschische Staatsbürgerschaft und wurde im Juli aus der Haft entlassen.

Der wachsende Einfluß islamischer Gruppen zeigte sich in deren Kampagne gegen Nichtregierungsorganisationen (NRO), vor allem in den ländlichen Gebieten. Die Agitation richtete sich auch gegen prominente NRO wie das Bangladesch Rural Advancement Committee (BRAC) oder die Grameen Bank. Durch die von den NRO propagierte Förderung der Frauen, z.B. durch besondere Kreditprogramme, fürchten die Mullahs, die in den ländlichen Gebieten oftmals zugleich die traditionellen Geldverleiher sind, um ihren Einfluß und lehnen solche Maßnahmen als 'unislamisch' ab.²⁹

Die innenpolitische Krise zwischen Regierung und Opposition spitzte sich seit März 1994 zu. Die AL forderte aufgrund von Wahlfälschungen bei einer Nachwahl, bei der sie einen Sitz an die BNP verlor, eine Verfassungsänderung, wonach Wahlen künftig nur noch unter einer Interimsregierung (*National Caretaker Government*) stattfinden sollten, um Wahlfälschungen auszuschließen. Dies wurde von der BNP-Regierung abgelehnt, die statt dessen eine Stärkung der nationalen Wahlkommission befürwortete, um eine reguläre Durchführung von Wahlen zu gewährleisten. Die Opposition aus drei so unterschiedlichen Parteien wie der eher säkular orientierten AL, der islamischen Jamaat-I-Islami sowie der Jatiya Party, die sich vor allem für die Freilassung ihres Parteiführers Ershad aus dem Gefängnis einsetzte, fand sich in der Folge zu gemeinsamen Aktionen zusammen, um die amtierende BNP-Regierung abzulösen.

Die Proteste waren von Streiks, Demonstrationen und Zusammenstößen zwischen Polizei und Demonstranten begleitet, die zahlreiche Verletzte und Tote forderten. Im Oktober bemühte sich Sir Ninian Stephan vom Sekretariat der Commonwealth-Staaten erfolglos um einen Kompromiß zwischen beiden Parteien. Die westlichen Geberländer versuchten ebenfalls, Oppositionsführerin Sheikh Hasina zum Einlenken zu bewegen, um die innenpolitische Blockade zu überwinden. Im Dezember 1994 traten die Abgeordneten der Opposition von ihren Mandaten zurück, um damit eine vorzeitige Auflösung des Parlaments und Neuwahlen zu erzwingen.

Die politische Krise und die wachsende politische Gewalt beeinträchtigten die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, die seit Anfang der 90er Jahre eindrucksvolle Wachstumsraten vor allem im Bereich der Textilverarbeitung aufwies. Generalstreiks lähmten das öffentliche Leben und führten zu Produktionsausfällen an mehr als 150 Tagen in der Zeit von 1994 bis 1996. Diese wirkten sich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus und veranlaßten ausländische Unternehmen, ihre Investitionen angesichts der ungewissen innenpolitischen Situation zurückzustellen. Die wichtigsten westlichen Gebernationen zeigten sich ebenfalls beunruhigt über die innenpolitische Situation und kündigten an, ihre Entwicklungshilfeprogramme vorübergehend einzufrieren.³⁰

29 Vgl. G. Hossain, "Bangladesch in 1994. Democracy at Risk", in: *Asian Survey*, 35 (1995) 2, S. 174/175.

30 Vgl. M.-P. Houscht, A. Fazl, "Politische Krise führt zu politischer Gewalt", in: *Südasiens*, 15 (1995) 1-2, S. 59.

Ein Kompromißangebot der Regierung zur Bildung einer Übergangsregierung wurde im Dezember 1994 von der Opposition abgelehnt, und der Rücktritt aller Oppositionsabgeordneten verhinderte eine mögliche Ergänzung der Verfassung. Die Nachwahlen für die damit freigewordenen Parlamentssitze im September 1995 wurden erneut von der Opposition boykottiert. Mit Ablauf der planmäßigen Legislaturperiode wurde im November 1995 das Parlament aufgelöst und Neuwahlen für den 15. Februar 1996 festgelegt. Die Wahlen zum sechsten Parlament wurden aber erneut von der Opposition unter der Führung der AL boykottiert und waren von zahlreichen Ausschreitungen und Wahlfälschungen begleitet. Die BNP errang zwar 298 der insgesamt 300 Sitze, doch konnte das so gewählte Parlament aufgrund des Wahlboykotts, der Einschüchterungsversuche und der massiven Wahlfälschungen kaum eine Legitimation für sich beanspruchen. Zudem setzte die Opposition ihre Proteste, Demonstrationen und Streiks gegen die Regierung fort und brachte das öffentliche Leben des Landes weitgehend zum Erliegen. Die einzige Aufgabe des neuen Parlaments bestand darin, im März 1996 zusammenzutreten, um die 13. Verfassungsänderung zu verabschieden, die die Einsetzung einer neutralen Interimsregierung vorsah, unter deren Vorsitz zukünftig Parlamentswahlen stattfinden sollten. Nach einer zweijährigen Blockade und Lähmung des politischen Systems war damit ein Kompromiß erreicht, der es auch der BNP erlaubte, ihr Gesicht zu wahren, hatte sie sich doch nicht dem Druck der Straße gebeugt. Ende März löste der Präsident das Parlament auf, die Regierung trat zurück und machte der neu geschaffenen Interimsregierung unter der Leitung des obersten Richters M. Habibur Rahman Platz. Die Wahlen für das siebte Parlament wurden auf den 12. Juni 1996 festgelegt.

4.1 Die Parlamentswahlen vom Juni 1996

Im Vorfeld der Wahlen kam es erneut zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern von Regierung und Opposition, die mehrere Tote und zahlreiche Verletzte forderten. Die Wahlen wurden von zahlreichen Wahlbeobachtergruppen aus dem In- und Ausland begleitet. Verschiedene Delegationen u.a. aus den USA, Japan, der EU, den Mitgliedsstaaten der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) sowie verschiedene nationale Organisationen wie z.B. Fair Election Monitoring Alliance (FEMA) und Coordinating Council for Human Rights in Bangladesh (CCHRB) sollten durch die Beobachtung der Wahl deren ordnungsgemäßen Ablauf sicherstellen.

Angesichts der unzureichenden Infrastruktur und der politischen Spannungen stellte die Vorbereitung der Wahl die Wahlkommission vor beträchtliche Probleme. In ca. 26.000 Wahllokalen waren die 56,7 Millionen Wählerinnen und Wählern aufgerufen, sich für eine der insgesamt 81 Parteien oder einen unabhängigen Kandidaten zu entscheiden. Rund 9.000 Wahllokale galten als sehr gefährdet für Störungen am Wahltag und bedurften erhöhter Sicherheitsvorkehrungen. Ein Code of Conduct sollte das Verhalten der Parteien im Wahlkampf kontrollieren, was im Bereich der Wahlwerbung zumindest ansatzweise gelang. Die Regierung bemühte sich, eine Entwaffnung der verschiedenen politischen Gruppen zu erreichen, was Polizei und Armee allerdings vor große Probleme bereitete. Darüber hinaus wurden im Vorfeld mehrere Tausend "kriminelle und anti-soziale Elemente" festgenommen, in der

Hoffnung, damit die Voraussetzungen für einen reibungslosen Wahlvorgang zu ermöglichen. Problematisch war, wie in vielen anderen Ländern, die Registrierung der Wähler. Bereits die 1972 verabschiedete *Representation of the People Order* hatte die Einführung besonderer Wahlausweise vorgesehen, die jedoch auch 1996 nur ansatzweise vorhanden waren. Dafür konnte zum ersten Mal dank der finanziellen Unterstützung durch UNDP eine Schulung für die Wahlbeamten durchgeführt werden.

Am Wahltag selber kam es wiederum zu vereinzelt Ausschreitungen zwischen Anhängern der BNP und der AL. Aufgrund dessen mußten die Wahlen in 27 Wahlkreisen ausgesetzt und wenige Tage später nachgeholt werden. Dieser hohe Anteil von ca. 10 Prozent aller Wahlkreise relativiert sich allerdings deutlich dadurch, daß nur insgesamt 122 der insgesamt 26.000 Wahllokale betroffen waren - weniger als ein halbes Prozent. Die Wahlbeteiligung stieg im Vergleich zu 1991 auf 73,2 Prozent, wobei vor allem eine größere Beteiligung von Frauen zu verzeichnen war. Befragungen von Wählerinnen und Wählern an einzelnen Wahlstationen zeigten, daß sie in der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Fälle mit dem Verlauf der Wahl sehr zufrieden waren, die Durchführung der Wahl als sehr gut einschätzten und immer wieder beteuerten, daß dies die fairsten Wahlen seien, die sie je in ihrem Land erlebt hätten.³¹

Die AL wurde mit 146 Sitzen stärkste Partei im neuen Parlament. Die BNP verlor im Vergleich zu 1991 deutlich Sitze und stellte zunächst nur 116 Abgeordnete. Die Jatiya Party konnte nur noch 32 Abgeordnete ins Parlament entsenden, wohingegen die Jamaat-i-Islami fast ihre gesamte parlamentarische Fraktion einbüßte. War sie 1991 noch mit 20 Parlamentariern vertreten, so waren es 1996 zunächst nur noch 3. Diese Wahlniederlage macht deutlich, daß ihre Bemühungen um eine stärkere Islamisierung von Staat und Gesellschaft in der Bevölkerung keine Zustimmung finden. Wie 1991 ergaben sich nach dem ersten Wahlgang keine klaren Mehrheitsverhältnisse. Um eine Mehrheit der Sitze im Parlament zu erhalten und die 30 für Frauen reservierten Sitze zu erringen, gingen die AL und die JP eine Koalition ein. Diese Koalition zeigte wieder einmal die hohe Anpassungsfähigkeit bangladeschischer Politiker und Parteien. Die Jatiya Party, deren im Gefängnis sitzender Parteichef Ershad sich in fünf Wahlkreisen zur Wahl gestellt und alle fünf Parlamentssitze errungen hatte, ging eine Koalition mit der Awami League ein, deren Führerin Sheikh Hasina maßgeblich dafür verantwortlich war, daß Ershad 1990 gestürzt worden war. Durch die damit entstandene Stimmenmehrheit im Parlament konnten beide Parteien die 30 für Frauen reservierten Sitze unter sich aufteilen. 27 gingen an Kandidatinnen der AL, drei an die der Jatiya Party. Die AL verfügte damit über 173 Abgeordnete, die Jatiya Party stellte 35 Parlamentarier.

Mit der Wahl von Sheikh Hasina, der Tochter von Staatsgründer Mujibur Rahman, zur neuen Premierministerin, erlebte Bangladesch nach 25 Jahren zum erstenmal

31 Wählerinnen und Wähler konnten am Wahltag vom Verfasser im Rahmen der Wahlbeobachtung der Europäischen Union in verschiedenen Wahlstationen des Distrikts Rangamati (Chittagong Hill Tracts) sowie in Chittagong befragt werden. Zur Wahlbeobachtung siehe auch C. Jürgenmeyer, K. Voll, "Wahlbeobachtung in Bangladesch: Demokratie aus der Nähe betrachtet", in: *Südasiens*, 16 (1996) 5, S. 53-55, sowie D. Mack, "Ein Sieg der Demokratie", in: *Netz*, (1996) 2, S. 4.

einen verfassungsgemäßen Regierungswechsel. Trotz heftiger Vorwürfe der unterlegenen BNP über Wahlfälschungen und Parteilichkeit von Beamten und der Wahlkommission bewerteten alle Wahlbeobachterdelegationen die Wahlen als *free, fair and impartial*.

Tabelle: Die Ergebnisse der 7. Parlamentswahl vom Juni 1996^a

| Partei | Stimmenanteil (in %) | Anzahl der Sitze |
|------------------------------------|----------------------|------------------|
| Awami League (AL) | 37,44 | 146 |
| Bangladesh Nationalist Party (BNP) | 33,61 | 116 |
| Jatiya Party (JP) | 16,40 | 32 |
| Jamaat-i-Islami (JI) | 8,61 | 3 |
| Andere | 3,94 | 3 |
| Gesamt | 100,00 | 300 |

a) Angaben ohne die 30 für Frauen reservierten Sitze.

Quelle: *Fair Election Monitoring Alliance (FEMA)*

Anfang September mußten Nachwahlen durchgeführt werden, da einige Abgeordnete, vor allem die Spitzenpolitiker, mehr als einen Parlamentssitz errungen hatten. Die Sitzverteilung im Parlament änderte sich dadurch aber nur unwesentlich. Die AL verfügte danach über 176 Abgeordnete, die BNP über 113, die Jatiya Party entsandte 33 Parlamentarier, die Jamaat-i-Islami drei. Andere Parteien und unabhängige Kandidaten stellten vier Abgeordnete. Im Wahlkreis Bhola-2 ist ein Gerichtsverfahren anhängig, nach dessen Abschluß erst die Nachwahl durchgeführt werden kann.

4.2 Die Probleme der Konsolidierung

Die Perspektiven für eine Konsolidierung der Demokratie in Bangladesch erscheinen angesichts der verschiedenen innenpolitischen Konflikte zwiespältig. Eine Analyse der innenpolitischen Entwicklung anhand des von Merkel eingangs vorgestellten Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung macht diese Ambivalenz deutlich. Auf der Institutionenebene ergeben sich auf den ersten Blick nur geringe Probleme. Bereits in den Zeiten autoritärer Herrschaft haben alle Machthaber sich um eine breite Legitimation ihrer Herrschaft durch Verfassungsänderungen, Wahlen und Referenden bemüht. Nach der Rückkehr zur Demokratie 1991 fand somit keine grundsätzliche Diskussion über die formale Legitimation der Verfassung statt, wenngleich einzelne Artikel und Verfassungsänderungen, vor allem die, die von den Militärs verabschiedet wurden, Gegenstand heftiger parteipolitischer Kontroversen waren und sind.³² Größere Probleme zeigen sich hingegen bei der empirischen Legitimation der Verfassung, d.h. bei ihren Auswirkungen auf die praktische Politik, die einen Legitimitätsglauben bzw. die von Easton geforderte

"spezifische" und "diffuse" Unterstützung des politischen Systems fördern sollen. Die Aufnahme des Islam in die Verfassung benachteiligt zumindest formal die religiösen Minderheiten des Landes, wobei der Konflikt besonders in den Chittagong Hill Tracts eskaliert, die seit Jahren Ziel staatlicher Siedlungspolitik gegen den Widerstand der dortigen Minderheiten sind.³³ Die Effektivität politischer Entscheidungen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, die ebenfalls zur empirischen Legitimation der Verfassung gezählt werden kann, fällt angesichts der enormen sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes nur gering aus. Hier ist jedoch die kurze Zeitspanne von nur fünf Jahren zu berücksichtigen, in denen kaum eine Regierung grundsätzliche sozio-ökonomische Verbesserungen erreichen kann.

Die in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder aufgeworfene Frage, ob ein präsidentielles oder ein parlamentarisches System besser zur Durchsetzung politischer Entscheidungen geeignet sei, läßt sich für Bangladesch bislang nicht beantworten. Gravierender sind hingegen die institutionellen Probleme im Bereich des Rechtssystems, wo eine für viele Länder der Dritten Welt typische Zweiteilung anzutreffen ist. Auf der Ebene des institutionellen Überbaus und der Verfassungsorgane wie Regierung und Parlament funktioniert das System, und auftretende Probleme werden zumeist strikt legalistisch, d.h. im Rahmen der Institutionen ausgetragen, z.B. durch Klagen vor dem Obersten Gerichtshof. Dem steht eine die Masse der Bevölkerung betreffende gesellschaftliche Wirklichkeit gegenüber, in der die formal vorhandenen rechtlichen Regelungen wenig, politische Einflußchancen, Patronagesysteme und Korruption hingegen alles bedeuten. Bewaffnete Gruppierungen, die z.T. politisch motiviert sind, sowie die Machtstellung traditioneller Eliten in den ländlichen Regionen, die einen großen Einfluß auf die Polizei- und Sicherheitskräfte haben, untergraben die Rechtssicherheit und stellen das staatliche Gewaltmonopol in Frage.³⁴

Auf der Ebene der repräsentativen Konsolidierung stellt sich die Situation im Bereich der Parteien ebenfalls ambivalent dar. Das Parteiensystem Bangladeschs weist einerseits einen hohen Grad an Fragmentierung auf, wie die große Zahl von 81 Parteien deutlich macht, die sich im Juni 1996 um die Gunst der Wähler bewarben. Andererseits konzentriert sich die Macht im wesentlichen auf zwei bzw. vier Parteien, die über 80 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen. Drei davon (AL, BNP, JP) weisen zudem ein hohes Maß an politischen Gemeinsamkeiten auf, ideologische Unterschiede wie sie sich in der Diskussion um den Bengali- bzw. Bangladesch-Nationalismus niederschlagen, sind vor allem parteipolitischen Differenzen geschuldet. Trotz unzureichender wirtschaftlicher Entwicklungsfortschritte haben Antisystemparteien bislang keinen Rückhalt in der Bevölkerung. Die wichtigste hiervon ist die Jamaat-i-Islami, die jedoch mit ihrer Forderung nach einem islamischen Staats- und Gesellschaftsmodell auch in einer muslimischen Gesellschaft wie

33 Zur Situation der Minderheiten aus ihrer Sicht vgl. Bangladesh Hindu Buddhist Christian Unity Council, *Communal Discrimination in Bangladesh: Facts and Documents*, Dhaka 1993.

34 Zur Bewertung der Menschenrechte und der negativen Entwicklungen der letzten Jahre vgl. Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1993-1994*, New York 1994, S. 138-140.

der bangladeschischen nur wenig Anklang findet und bei den Wahlen im Juni 1996 eine deutliche Niederlage hinnehmen mußte. Die JI verfügt allerdings über ein hohes Mobilisierungspotential, besonders in den Städten, wie ihre Aktionen und Demonstrationen im Fall der Schriftstellerin Taslima Nasrin deutlich machten, und ist dadurch in der Lage, die Regierung unter Druck zu setzen. Bei der Struktur der Parteien ist allerdings zu berücksichtigen, daß Parteien in Südasien in hohem Maß personen- bzw. familienorientiert sind. Bangladesch macht hier keine Ausnahme, wie sich anhand der drei großen Parteien zeigt, die von ihren Parteiführern Khaleda Zia (BNP), Sheikh Hasina (AL) und General Ershad (JP) dominiert werden. Innerparteiliche Demokratie ist kaum zu finden, so daß Parteien als Vorbild für demokratische verfaßte Institutionen nicht in Frage kommen.

Zwiespältig sind ebenfalls die Entwicklungen, die seit 1991 auf der Ebene der Verhaltenskonsolidierung bei den verschiedenen gesellschaftlichen Eliten, vor allem Armee und Parteien, zu beobachten sind. Die Armee, die fast 15 Jahre die politischen Geschicke des Landes bestimmte, hat seit 1990 innenpolitisch deutlich an Gewicht verloren. Die Ereignisse im Mai 1996 unmittelbar vor den Wahlen, als es zu einem Putschversuch bzw. zu einer Rebellion von Armeeeinheiten kam, die allerdings kurz darauf niedergeschlagen werden konnte, haben zwar für einen kurzen Moment die Möglichkeit einer erneuten Machtübernahme durch das Militär eröffnet, blieben aber letztlich folgenlos.³⁵ Das Interesse der Streitkräfte an einer erneuten innenpolitischen Einmischung scheint angesichts der vergangenen Erfahrungen äußerst gering zu sein. Diese Zurückhaltung dürfte durch internationale Entwicklungen gestärkt worden sein. Seit ihrer Beteiligung an internationalen Einsätzen im Rahmen von UN-Blauhelm-Missionen hat sich die Armee zu einem wichtigen Devisenbringer des Landes entwickelt. 1992 waren zeitweise 10.000 Soldaten aus Bangladesch an internationalen Friedensmissionen beteiligt. Neben der Imageaufwertung bilden die Devisenüberweisungen von bis zu 550.000 US-Dollar im Monat eine wichtige Einnahmequelle für das Land. Auslandseinsätze dürften sich auch für die beteiligten Offiziere als lukrativ erweisen. Da Armeeeinheiten aus Staaten mit einer Militärdiktatur kaum eine Legitimation haben, an UN-Aktionen teilzunehmen, ist es zumindest nicht abwegig, daß solche Erwägungen führende Armeekreise von einer Einmischung in die Innenpolitik abhalten.³⁶

Neben dieser positiven Entwicklung zeigt aber das Verhalten von Parteien und Politikern, daß sie nicht immer gewillt sind, sich den Spielregeln des demokratischen Systems zu unterwerfen. Besonders deutlich wurde dies in der zweijährigen innenpolitischen Blockade durch die Opposition angeführt von der AL. Nachdem sie auf parlamentarischem Weg ihre Forderungen nicht durchsetzen konnte, folgten außerparlamentarische Aktionen, gewalttätige Demonstrationen und der Boykott der politischen Institutionen. Unterstellen wir eine Vorbildfunktion von Politikern für die Bevölkerung, dann ist es fraglich, ob ein solches Vorgehen gegen eine formal gewählte Regierung dazu geeignet ist, ein demokratisches Bewußtsein auf breiter Ebene zu verankern. Vielmehr besteht die Gefahr, daß durch solche Aktionen De-

35 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. Mai 1996.

36 Interviews des Verfassers in Dhaka, Juni 1996.

mokratie zur "Mobilisierungdemokratie" wird, bei der politische Entscheidungen nicht von einer gewählten Regierung, sondern von der Mobilisierung der Massen abhängen und von der Fähigkeit, mittels Demonstrationen und Streiks das öffentliche Leben lahmzulegen, um den eigenen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Solche Vorgehensweisen laufen einer Konsolidierung des politischen Systems und seiner Institutionen zuwider, und die ökonomischen Konsequenzen in Form der Produktionsausfälle zeigen, daß durch die dadurch entstehende innenpolitische Unsicherheit auch die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt wird. Daß eine solche Strategie alle institutionellen Mechanismen zur Konfliktlösung außer Kraft setzt, zeigte sich im Herbst 1995. Als die Regierung bereit war, einer Interimsregierung zuzustimmen und eine entsprechende Verfassungsänderung zu verabschieden, war dies nicht möglich, weil nach dem Auszug der Opposition keine Beschlußfähigkeit des Parlamentes für Verfassungsänderungen hergestellt werden konnte. Erst nach der Wahl im Februar 1996 konnte die BNP eine entsprechende Verfassungsänderung durchführen. Es zählt zu den zahlreichen Kuriositäten des politischen Systems in Bangladesch, daß ein Parlament, dem die Opposition jede Legitimation absprach, den Grundstein für den politischen Kompromiß in Form der Verfassungsänderung legte, zu dem die Opposition nicht in der Lage war.

Die Beschuldigungen der BNP nach der Parlamentswahl im Juni über mögliche Wahlfälschungen lassen deshalb befürchten, daß die BNP nach einer gewissen Zeitspanne ebenfalls zu solchen außerparlamentarischen Aktionen übergehen wird, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Angesichts eines solchen Verhaltens der politischen Eliten, das zwischen legalistischem Vorgehen einerseits und außerparlamentarischen Aktionen andererseits schwankt, verwundert es nicht, daß die Konsolidierung einer *civic culture*, als vierter Ebene der Konsolidierung, noch lange auf sich warten lassen wird. Dabei gibt es hier bereits einige positive Ansätze. Die selbst für Industrieländer hohe Wahlbeteiligung von 73 Prozent zeigt, daß die Bevölkerung trotz einer Analphabetenrate von 65 Prozent durchaus den Wert von Wahlen und Demokratie schätzt. Darüber hinaus sind die Aktivitäten der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen zu nennen, die neben der wirtschaftlichen und sozialen Förderung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen auch im Bereich der Bildungs- und Bewußtseinsarbeit aktiv sind. Damit gibt es erste Ansätze für die Ausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen, die die Ausweitung und Stärkung demokratischer Werte fördern können.

5 Ausblick: „We are all bad losers...“

Mit den Parlamentswahlen vom Juni 1996 und dem Machtwechsel hat Bangladesch einen großen Schritt in Richtung auf die Konsolidierung seines demokratischen Systems getan. Zahlreiche Intellektuelle und Vertreter von Parteien haben darauf hingewiesen, daß die Errichtung einer neutralen Übergangsregierung ein Modell für andere „junge“ Demokratien sein könnte, um freie und geheime Wahlen zu gewährleisten.³⁷ Ein Blick ins benachbarte Nepal zeigt aber, daß unter ähnlichen sozio-ökonomischen Bedingungen freie und faire Wahlen und Regierungswechsel

37 Interviews des Verfassers in Dhaka, Juni 1996.

auch ohne solche verfassungstechnischen Hilfskonstruktionen möglich sind. Die Einrichtung einer Interimsregierung scheint deshalb kein Phänomen oder eine spezifische Problemlage in „jungen“ Demokratien widerzuspiegeln, sondern Aspekte der politischen Kultur Bangladeschs, hier nicht verstanden als Einstellung der Bevölkerung zum politischen System, sondern als Verhalten der politischen Eliten. Ein hochrangiger Vertreter einer bangladeschischen Nichtregierungsorganisation umschrieb das Phänomen mit den Worten: „we are all bad losers...“³⁸ „Schlechte Verlierer“ zeichnen sich dadurch aus, daß sie Probleme haben, die Spielregeln des demokratischen Systems einzuhalten, z.B. die Rolle des bei Wahlen Unterlegenen in der Opposition auszufüllen. Sollte das politische Verhalten der AL zwischen 1994 und 1996 Schule machen, und sollten künftige Oppositionsparteien ihr Schwergewicht ebenfalls auf außerparlamentarische Aktionen legen, dann wird eine solche Mobilisierungsdemokratie dem Land nicht die politische Stabilität bringen, die es für die dringend notwendige sozio-ökonomische Modernisierung und Entwicklung benötigt. Die Kritik der BNP am Wahlausgang und ihre Vorwürfe über Wahlmanipulationen zu ihren Lasten lassen befürchten, daß die Partei auf Dauer ebenfalls nicht bereit sein wird, das Wahlergebnis und ihre Rolle als Opposition zu akzeptieren.

Diese Entwicklungen zeigen, daß es maßgeblich vom Verhalten der politischen Eliten abhängen wird, ob sich ein demokratisches System auf Dauer etablieren kann. Wahlen und Regierungswechsel sind zwar ein notwendiges, aber kein hinreichendes Element in diesem Prozeß. Die politischen Eliten aller Parteien stehen damit nicht nur vor der Herausforderung, die sozio-ökonomischen Probleme des Landes zu beseitigen, sondern zugleich auch in der Verantwortung, sich den selbstauferlegten Spielregeln eines demokratischen Systems zu unterwerfen.

38 Interview des Verfassers in Dhaka, Juni 1996.