

# Hoffnung auf politische Stabilität?

## Nepal nach den Wahlen

Karl-Heinz Krämer

Zwölf Jahre nach der Einleitung eines Übergangs- und Erneuerungsprozesses und zweieinhalb Jahre nach der Verabschiedung der neuen Verfassung zeichnet sich in Nepal die Chance einer politischen Stabilisierung ab. Wahlen auf allen drei Ebenen des neuen politischen Systems, eine starke Reduzierung der am Parlament beteiligten Parteien und die Transformation der für die Provinz- und Parlamentswahlen gebildeten *Left Alliance* in eine neue Partei haben das Potenzial, die Machtverhältnisse auf längere Sicht dramatisch zu verändern. Trotz dieser Entwicklung ist zu bedenken, dass viele Übergangsprozesse weiterhin nicht abgeschlossen sind.

Da das neue föderale System bis spätestens 20. Januar 2018 auf allen Ebenen installiert sein musste, wurde 2017 ein hektisches Wahljahr. Zunächst bemühte man sich um eine völlige Neustrukturierung der lokalen Ebene. Die zuletzt 3334 Städte und Gemeinden wurden auf nur noch 757 Einheiten reduziert und größtenteils völlig neu bemessen. Zwei der bisher 75 Distrikte wurden geteilt, so dass es jetzt deren 77 gibt.

Bei den Gemeinden spricht man heute von 481 *Rural Municipalities* (*Gaunpalika*). Die Städte haben ihre Bezeichnung *Nagarpalika* behalten, doch wurde ihre Zahl auf 276 erhöht. Einigen von ihnen sind als *Metropolitan*

Siegesfeier der Kandidat(inn)en der Linken Allianz in Lalitpur.

Bild: © privat / Kathmandu-Post

*City* und *Sub-Metropolitan City* besonders hervorgehoben. Die Distrikte haben an Bedeutung verloren, da viele ihrer Aufgaben in Zukunft von der untersten lokalen Ebene wahrgenommen werden sollen. Ein solcher Umbruch braucht Zeit und war bis zu den lokalen Wahlen noch nicht vollständig abgeschlossen. In einigen Fällen dauern örtliche Proteste dagegen bis heute an.

Für alle drei Ebenen des neuen föderalen Systems – nationale Ebene, Provinzen und lokale Ebene – gilt, dass viele Dinge, die eigentlich vor den Wahlen hätten geregelt werden müssen, zum Teil bis heute ungeklärt sind. Hierzu gehören beispielsweise die gesetzlichen Handlungsgrundlagen für die neuen Institutionen, die Abgrenzung von Zuständigkeiten, fiskalische Regelungen, die Benennung

der jeweiligen Verwaltungszentren sowie ihre personelle und institutionelle Ausstattung usw.

### Die lokalen Wahlen von 2017

Trotz dieser Mängel und der besonderen Herausforderung durch ständig neue Vorgaben der politischen Schiene ist es der Wahlkommission gelungen, die Wahlen auf allen drei Ebenen erfolgreich und auch weitgehend friedlich durchzuführen. Die schwierigste Aufgabe war die Durchführung der lokalen Wahlen, die auf drei Wahltermine verteilt und erst im September 2017 abgeschlossen wurden.

Gleichzeitig war das dabei angewandte Wahlsystem äußerst kompliziert. Jede Stadt und Gemeinde ist in sogenannte *Wards* unterteilt. Während die Gemeinden grundsätzlich





Der Kandidat Nagan Thapa vom Nepali Congress in Kapan.

Bild: © Karl-Heinz Krämer

fünf *Wards* aufweisen, variiert deren Anzahl bei den Städten je nach Einwohnerzahl. Aus jedem *Ward* sind ein *Ward*-Vorsitzender und vier weitere Mitglieder eines *Ward*-Komitees zu wählen. Dazu kommt noch die Wahl des Bürgermeisters beziehungsweise dessen Stellvertreters. Die Wähler hatten also auf einem einzigen, teils riesigen Wahlschein sieben Vertreter abzustempeln, die nur durch Wahlsymbole gekennzeichnet waren. Angesichts der Fülle der Parteien waren die Wahlzettel völlig unübersichtlich und überforderten die Wähler vor allem in den größeren Städten. Die Folge war eine hohe Zahl ungültiger Stimmen von teilweise über 20 Prozent, was man-

cherorts die Fairness der Wahlen in Frage stellte.

Als besonders positiv ist das lokale Wahlsystem mit Blick auf die Einbeziehung der Frauen zu bewerten. Zwei der fünf *Ward*-Vertreter mussten Frauen sein, davon eine Dalit-Frau. Auch Bürgermeister und Stellvertreter mussten unterschiedlichen Geschlechts sein. Zwar haben die Parteien für den bedeutenderen Posten fast ausschließlich männliche Personen nominiert, doch ist der Frauenanteil in den lokalen Institutionen dank des Wahlsystems nun sehr hoch. Kaum zu finden sind allerdings männliche Dalits, für die eine verpflichtende Einbeziehung nicht vorgegeben war.

Landesweit brachte das Wahlergebnis einen deutlichen Erfolg für die CPN-UML (Communist Party of Nepal – Unified Marxist-Leninist). Der *Nepali Congress* (NC) lag abgeschlagen an zweiter Stelle, gefolgt von der CPN-MC (*Communist Party of Nepal – Maoist Center*), der heutigen Hauptpartei der Maoisten. Lediglich im Terai,<sup>1</sup> insbesondere in der Provinz 2, musste die CPN-UML deutliche Verluste hinnehmen. Dies hing zweifelsohne mit der restriktiven Politik dieser Partei während der Grenzblockade von 2015/16 und den Forderungen der Madheshi-Parteien nach einer grundlegenden Überarbeitung der neuen Verfassung zusammen. In der Provinz 2 errangen die beiden Ma-

dheshi/Janajati-Parteien<sup>2</sup> Federal Socialist Forum - Nepal (FSFN) und Rastriya Janata Party Nepal (RJPN) gemeinsam die meisten Mandate.

### Bildung von Wahlallianzen

Die Wahlen zu den Volksvertretungen auf der ersten und zweiten Ebene des Systems fanden in zwei Phasen am 26. November und 7. Dezember 2017 statt. Zunächst wurde in den höher gelegenen Distrikten des nördlichen Berglands gewählt, dann im südlichen Bergland und im Terai. Zwar gab es im Vorfeld der Wahlen einige Anschläge, die zumindest zum Teil auf die *Communist Party of Nepal* (CPN), den verbliebenen radikalen Flügel der Maoisten mit ihrem Anführer Netra Bikram Chand, zurückzuführen waren, doch verliefen die eigentlichen Wahlen friedlich.

Anfang Oktober schlossen sich die CPN-UML und die CPN-MC, letztere zu diesem Zeitpunkt noch Regierungspartner des NC, überraschend zu einer Wahlallianz unter dem Namen *Left Alliance* zusammen. In geradezu panischer Reaktion verkündete der NC nur einen Tag später die Bildung einer *Democratic Alliance*. Der Name sollte zum Ausdruck bringen, dass nur der NC als demokratische Partei angesehen werden könne, nicht aber die linken Parteien. Bedenklich war in diesem Zusammenhang, dass als wichtigster Verbündeter ausgerechnet die *Rastriya*

Landesweites Wahlergebnis der lokalen Wahlen										
Position	CPN-UML	NC	CPN-MC	RPP	NMKP	FSFN	RJPN	MJFN-L	Independent	Others
Mayor	123	105	34	1	1	10	14	0	2	3
Deputy Mayor	137	84	43	3	1	6	17	1	0	1
Chair Person	171	161	72	1	0	24	11	5	3	12
Deputy Chair Person	194	139	68	2	0	26	13	4	5	9
Ward Chair	2560	2286	1103	24	0	262	194	54	28	231
Female Ward Member	2776	2157	1035	25	20	290	211	56	0	172
Female Dalit Ward Member	2680	2101	1030	18	0	283	214	56	0	187
Other Ward Members	5458	4423	2056	48	42	540	437	112	0	368
total	14099	11456	5441	122	64	1441	1111	288	38	983

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Grundlage der auf der Internetseite der Wahlkommission veröffentlichten Daten

## Ergebnisse der Wahlen zum Repräsentantenhaus

Parteien	Repräsentantenhaus 2017							Vergleich zu 2013				
	FPTP-Sitze	%	PR-Stimmen	%	PR-Sitze	Sitze gesamt	% aller Sitze	% PR-Stimmen 2013	Differenz	% aller Sitze 2013	Differenz	
CPN-UML	80	48.48	3173494	33.25	41	121	44.00	23.66	9.59	30.43	13.57	
CPN-MC	36	21.82	1303721	13.66	17	53	19.27	15.21	-1.55	13.91	5.36	
NC	23	13.94	3128389	32.78	40	63	22.91	25.55	7.23	34.09	-11.18	
RJPN	11	6.67	472254	4.95	6	17	6.18	neu			6.18	
FSFN	10	6.06	470201	4.93	6	16	5.82	neu			5.82	
Nayan Shakti Party Nepal	1	0.61	81837	0.86	0	1	0.36	neu			0.36	
RPP	1	0.61	196782	2.06	0	1	0.36	6.66	-4.60	4.17	-3.81	
Nepal Majdur Kisan Party	1	0.61	56141	0.59	0	1	0.36	0.71	-0.12	0.70	-0.34	
Rastriya Janamorcha	1	0.61	62133	0.65	0	1	0.36	0.98	-0.33	0.62	-0.26	
Unabhängige	1	0.61			0	1	0.36			0.35		
40 andere Parteien	0	0.00	599792	6.28	0	0	0.00					
<b>Gesamt</b>	<b>165</b>	<b>100.00</b>	<b>9544744</b>	<b>100.00</b>	<b>110</b>	<b>275</b>	<b>100.00</b>					

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Grundlage der auf der Internetseite der Wahlkommission veröffentlichten Daten

*Prajatantra Party (National Democratic Party, RPP)* genannt wurde. Dieses Sammelbecken früherer *Panchayat*-Politiker stellt die neue Verfassung in Frage, lehnt Säkularismus und Föderalismus ab und fordert eine Wiederbelebung von Monarchie und Hindu-Staat.

Weitere genannte Partner waren die *Madheshi/Janajati*-Parteien, die ihrerseits aber kein sonderliches Interesse an einer Wahlallianz mit dem NC zeigten. Vielmehr einigten sich FSFN und RJPN zu einer eigenen Wahlallianz im Terai, vor allem in der Provinz 2, die als einzige der sieben Provinzen ausschließlich auf das Terai beschränkt ist.

Siegesfeier der Linken Allianz in Phokara.

Bild: © privat / Kathmandu-Post

Als herausragendes Problem der Allianzen erwies sich die Postenvergabe, sprich die Zuteilung von Kandidaturen bei den anstehenden Wahlen. Konnten bei den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung von 2013 noch 240 Direktkandidaten je Partei aufgestellt werden sowie 335 für die proportionalen Listen, so mussten sich nun seitens der *Left Alliance* zwei Parteien 165 Direktkandidaturen teilen. Für die proportionalen Listen kamen sogar nur noch 110 gemeinsame Kandidaten in Frage. Zwar waren im Bereich der sieben Provinzen weitere 550 Posten zu vergeben, aber die meisten führenden Parteipolitiker bevorzugten ein weiteres Engagement auf der obersten Staatsebene.

Der Vorteil der *Left Alliance* war, dass sie es trotz mancher parteiinter-

nen Kämpfe letztlich schaffte, eine gemeinsame Kandidatenliste zu präsentieren. In jedem der 165 Wahlbezirke kandidierte folglich nur ein einziger gemeinsamer Kandidat der beiden Parteien. Dem hatte der NC wenig entgegenzusetzen, zumal der „Partner“ RPP nur äußerst halbherzig beteiligt wurde.

### Wahlen zum föderalen Parlament und den Provinzversammlungen

Vor diesem Hintergrund war es wenig verwunderlich, dass die *Left Alliance* die Direktwahlmandate erdrutschartig gewann. Von den 165 Sitzen errang die CPN-UML 80 und die CPN-MC 36. Der NC, 2013 noch stärkste Partei, kam auf nur noch 23 Direktmandate. Die beiden Parteien



Gesamtergebnis der Wahlen zu den Provinzversammlungen 2017							
Pradesh Sabha (1-7 / landesweit) [FPTP-Sitze: 330, PR-Sitze: 220. Sitze gesamt: 550]							
Parteien	FPTP-Sitze	%	PR-Stimmen	%	PR-Sitze	Sitze gesamt	% aller Sitze
CPN-UML	168	50.91	3038584	33.69	78	246	44.73
CPN-MC	73	22.12	1325085	14.69	35	108	19.64
NC	41	12.42	2869418	31.81	73	114	20.73
FSFN	24	7.27	366445	4.06	13	37	6.73
RJPN	16	4.85	378555	4.20	12	28	5.09
Rastriya Janamorcha	2	0.61	31878	0.35	1	3	0.55
Nayan Shakti Party Nepal	2	0.61	43714	0.48	1	3	0.55
Bibeksheel Sajha Party			161832	1.79	3	3	0.55
Rastriya Prajatantra Party			203584	2.26	4	4	0.73
Nepal Majdur Kisan Party	1	0.30	57185	0.63		1	0.18
Unabhängige	3	0.91				3	0.55
<b>Gesamt</b>	<b>330</b>	<b>100.00</b>	<b>9019297</b>	<b>100.00</b>	<b>220</b>	<b>550</b>	<b>100.00</b>

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Grundlage der auf der Internetseite der Wahlkommission veröffentlichten Daten

der *Madheshi Alliance* gewannen gemeinsam 21 Sitze. Vier weitere Parteien, darunter die RPP, konnten jeweils einen Sitz erringen.

Angesichts der Allianz der beiden linken Parteien beim Direktwahlsystem sagt das Ergebnis nicht wirklich viel darüber aus, wie die Parteien von den Wählern angenommen wurden. Rückschlüsse hierzu ergeben sich nur aus dem Stimmenanteil zu den proportionalen Listen, da hier auch die beiden linken Parteien gegeneinander kandidierten. Dieses Ergebnis zum proportionalen System belegt zwar ebenfalls die Niederlage des NC im Vergleich zu den Wahlen vom November 2013, aber es zeigt auch, dass diese Niederlage bei weitem nicht so gravierend ist, wie es die Wahlen unter dem Direktwahlsystem vermuten lassen. Vielmehr hat der NC unter dem System der proportionalen Repräsentation (PR-System) sogar hinzugewonnen, wengleich er auch hier der CPN-UML den Vorrang lassen musste. Lediglich die CPN-MC hat bei den PR-Stimmen im Vergleich zu 2013 erneut verloren und hat jetzt nicht einmal einen halb so hohen Stimmenanteil wie noch 2008.

Dank der eingeführten Drei-Prozenthürde konnten nur fünf Parteien überhaupt Sitze über das proporti-

onale System erringen. 40 Parteien sind somit völlig leer ausgegangen. Dies kann als positive Entwicklung gesehen werden, weil in der Vergangenheit die Vielzahl der Parteien im Parlament immer wieder Anlass für Machtkämpfe und Stimmenkauf war.

Die beiden Parteien der *Left Alliance* haben eine eigene Zweidrittelmehrheit ganz knapp verfehlt. Eine solche wird für mögliche Verfassungsänderungen benötigt. Es gibt Hinweise, dass sich das FSFN an die Regierung will, wenn Letztere die von den Madheshi geforderten Verfassungsänderungen anstrebt. Die Beteiligung des FSFN würde für eine Zweidrittelmehrheit ausreichen.

### Wahlen zu den sieben Provinzversammlungen

Die Wahlen zu den Provinzversammlungen erfolgten parallel zu jenen zum Repräsentantenhaus. Jeder der 165 Wahlbezirke wurde hierzu nochmals geteilt, so dass sich landesweit 330 Direktmandate ergaben. Ihre Verteilung auf die Provinzen erfolgte entsprechend der Bevölkerungszahl derselben. Auch auf dieser Ebene kam das Bündnis der *Left Alliance* zum Tragen. Die Ergebnisse waren daher ähnlich wie bei den Wahlen zum Repräsentanten-

haus. Lediglich in Provinz 2 konnten FSFN und RJPN gemeinsam die absolute Mehrheit der Direktmandate erringen. Ansonsten gewannen die Parteien der *Left Alliance* überall deutlich. Zwar wurde auch hier das Gesamtergebnis durch den Stimmenanteil des NC beim PR-System, über das weitere 220 Abgeordnete bestimmt wurden, relativiert, doch änderte dies nichts an den absoluten Mehrheiten der *Left Alliance* in den übrigen sechs Provinzen.

### Frauenanteil und gesellschaftliche Inklusion

Wie schon bei allen früheren Wahlen, so nominierten die Parteien auch diesmal fast ausschließlich Männer für die Direktwahlen auf Zentral- und Provinzebene. Nur sechs der 165 direkt gewählten Abgeordneten des Repräsentantenhauses sind Frauen; auf Provinzebene sieht es ähnlich aus. Allerdings schreibt die Verfassung für alle diese Versammlungen einen Frauenanteil von 33 Prozent vor. Dies bedeutet, dass die über das PR-System in die Versammlungen einrückenden Abgeordneten ganz überwiegend Frauen sein mussten. Bei den sieben Provinzversammlungen hatte dies beispielsweise zur Folge, dass 172 der 220 PR-Abgeordneten weiblichen Geschlechts waren.



Premierminister Oli nach Wahlsieg in Jhapa

Bild: © privat / Kathmandu-Post

Damit wurde aber die konstitutionelle Vorschrift, dass die aus jeder der gesellschaftlichen Obergruppen entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil zu entsendenden PR-Abgeordneten je zur Hälfte Frauen und Männern sein sollten, ad absurdum geführt. Männern aus den Gruppen der Janajati,

Madheshi und ganz besonders der Dalits, die seitens der Parteien nicht annähernd angemessen als Direktkandidaten berücksichtigt wurden, war somit auch die Chance einer Berücksichtigung über die PR-Listen verwehrt. Schon die von NC und CPN-UML bei der Verabschiedung der neuen Verfassung durchgesetzte Reduzierung des Anteils der PR-Abgeordneten zugunsten direkt gewählter Kandidaten hatte eine deutlich geringere Inklusion traditionell benachteiligter Gruppen befürchten lassen. Hinzu kommt, dass auch die alle Parteien und Ämter dominierenden Männer aus dem Bereich der hohen Hindukasten (*Tagadhari*) in diese PR-Regelung einbezogen sind. Dies alles war von den männlichen Parteieliten ganz offensichtlich so gewollt.<sup>3</sup>

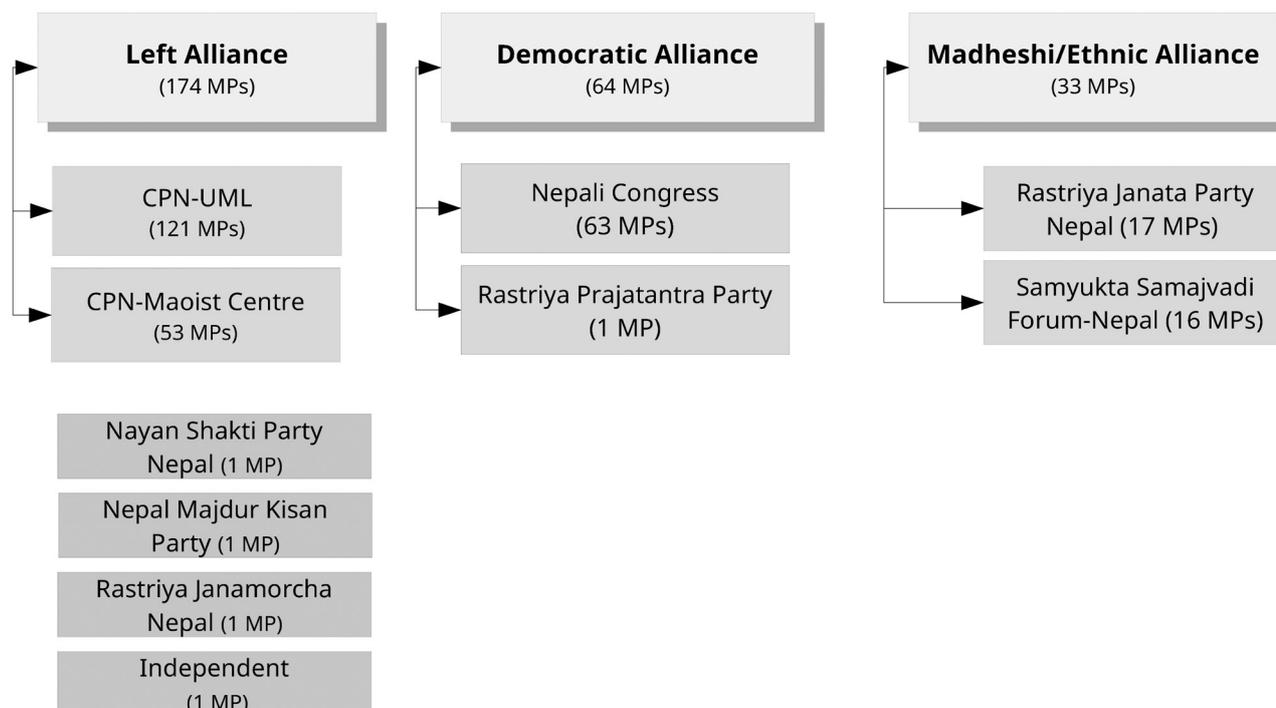
### Nationalversammlung

Erstmals seit dem Ende des 1990er Systems besteht das Parlament wie-

der aus zwei Kammern. Neben dem direkt vom Volk gewählten Repräsentantenhaus gibt es mit der Nationalversammlung eine Vertretung der Provinzen auf höchster Ebene. Jede der sieben Provinzen entsendet acht Abgeordnete in diese Nationalversammlung, davon jeweils mindestens drei Frauen. Weitere drei Personen, davon ebenfalls eine Frau, werden von der Präsidentin auf Empfehlung der Regierung nominiert. Anders als das Repräsentantenhaus werden die Abgeordneten der Nationalversammlung für einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt, wobei in Zukunft alle zwei Jahre ein Drittel neu gewählt werden soll. Die Wahl erfolgt durch einen Wahlausschuss, der sich aus den Abgeordneten der Provinzversammlungen und Vertretern der lokalen Ebene zusammensetzt.

Da die Parteien der *Left Alliance* auf diesen Ebenen, abgesehen von der Provinz 2, über satte Mehrheiten ver-

## House of Representatives (January 2018)



- The House of Representatives has 275 MPs. 165 of them have been elected in the elections of November/December 2017 through the direct election system (First-Past-The-Post, FPTP). 110 MPs have been elected under the Proportional Representation (PR) system that shall guarantee proper representation of ethnic, gender and other social groups of the population.
- 49 political parties participated in the elections.

by Karl-Heinz Krämer, Nepal Research, January 2018



Premierminister Oli und CPN-Vorsitzender Dahal unterzeichnen den Zusammenschluss zur Allianz.

Bild: © privat / Kathmandu-Post

fügen, wären bei Anwendung eines reinen Mehrheitswahlrechts nur Vertreter dieser Parteien und einige wenige Abgeordnete der in Provinz 2 erfolgreichen Madheshi-Parteien gewählt worden.

Kurz vor der Wahl der Nationalversammlung einigten sich die Parteien daher auf ein Mischsystem aus *First-Past-The-Post* (FPTP), angewandt für die Wahl der Vertreter von Dalits und Minderheiten, und dem sogenannten *Single Transferable Voting* (STV), das eine proportionale Repräsentation der Parteien in den Provinzversammlungen auch für die Nationalversammlung garantierte. So ist auch der NC in der Versammlung vertreten.

## Regierungsbildung und Vereinigung der Linken

Trotz der eigentlich stabilen Mehrheitsverhältnisse gestaltete sich die Regierungsbildung als schwierig. Hauptgrund war das parallel laufende Bemühen von CPN-UML und CPN-MC, sich auch tatsächlich zu einer einzigen Partei zusammenzuschließen. Gleichzeitig versuchten diese beiden Regierungsparteien, auch noch die beiden Terai-Parteien FSFN und RJPN mit ins Boot zu nehmen. Dann würde die Regierung über die Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten im Repräsentantenhaus verfügen, die für eine Verfassungsänderung benötigt würde. Beide Terai-Parteien haben klare Forderungen in Bezug auf

eine solche Verfassungsänderung. Mit ihr könnten viele Spannungen, die im Herbst 2015 zu den Grenzblockaden führten, beseitigt werden – so die Hoffnung.

Khadga Prasad Sharma Oli wurde am 15. Februar 2018 zum Premierminister gewählt. Die beiden großen Regierungsparteien bildeten bis 15. März ein Kabinett mit 17 Ministern. Drei weitere Ministerien blieben vorerst unbesetzt, um der FSFN die Option einer Regierungsbeteiligung offen zu halten.

Kritisiert wird der autoritär anmutende Regierungsstil Olis. Wiederholt hat er bereits Entscheidungen getroffen, ohne zuständige Ministerien zu konsultieren. Daneben gibt es weiterhin Zweifel am Demokratieverständnis der beiden Parteien der *Left Alliance*, insbesondere der CPN-MC und ihres Vorsitzenden Pushpa Kamal Dahal.

Dies alles widerspricht der eingangs erwähnten Stabilität, die durch die eindeutigen Mehrheitsverhältnisse möglich wäre. Überhaupt gibt es Stimmen, die Bedenken hinsichtlich der neuen Machtverteilung äußern, und sie kommen nicht nur aus dem Lager des nun oppositionellen NC. Es gibt Befürchtungen, die neue Linke könne mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament das gesamte politische System in ihrem Sinne verändern. Alle wichtigen Ämter des Staates lie-

gen nun in den Händen von Politikern der beiden großen linken Parteien, darunter die der Sprecher der beiden Parlamentskammern und ihrer Stellvertreter. Hinzu kommt die Frage: Was geschieht, wenn sich die Parteien der *Left Alliance* tatsächlich zu einer einzigen Partei zusammenschließen, was im April geschehen soll. Sprecher und Stellvertreter müssen nämlich aus unterschiedlichen Parteien kommen. Auch die Präsidentin Bidya Devi Bhandari (CPN-UML) und der Vizepräsident Nanda Bahadur Pun (CPN-MC) wurden in ihren Ämtern bestätigt. Wichtiger aber ist die Frage, wann sich die Regierung endlich den zahlreichen Problemfeldern des Landes widmet und das föderale System tatsächlich funktionsfähig macht.

## Zum Autor



Karl-Heinz Krämer ist assoziiertes Mitglied am Südasiens-Institut der Universität Heidelberg, verantwortlicher Redakteur der Zeitschrift *nepali* und Betreiber der Internetseite [nepalresearch.org](http://nepalresearch.org).

## Endnoten

- <sup>1</sup> Die Tiefebene in Nepal, Anm. d. Red.
- <sup>2</sup> Angehörige der Madeshi und Janajati gehören zu marginalisierten Bevölkerungsgruppen im Süden Nepals; Anm. d. Red.
- <sup>3</sup> Die von der EU entsandte Wahlbeobachtungskommission (EUEOM) kritisierte in ihrem am 20.03.2018 vorgelegten Bericht genau diesen Aspekt, was in Nepals politischen Kreisen massive Proteste wegen Einmischung in innernepalische Angelegenheiten auslöste.