

Vom Absolutismus zur absoluten Parlamentsmehrheit

Bhutan am Beginn einer neuen Ära

Dieter Brauer

In einem Prozess, für den man in der Geschichte kaum Parallelen finden dürfte, hat sich das kleine Himalaya-Königreich Bhutan von einer absoluten zu einer konstitutionellen Monarchie gewandelt. Was im Europa der vergangenen Jahrhunderte erst nach erbitterten Auseinandersetzungen bis hin zu blutigen Bürgerkriegen erreicht wurde, gelang den buddhistischen Herrschern Bhutans in wenigen Jahrzehnten: den friedlichen und gewaltfreien Übergang von einer mittelalterlichen theokratischen Regierungsform zur Demokratie. In den ersten freien und allgemeinen Wahlen zur Nationalversammlung vom 24. März 2008 kulminierte dieser Prozess, der vom Vierten König der Wangchuck-Dynastie, Jigme Singye Wangchuck, ohne äußeren oder inneren Druck in Gang gesetzt und beharrlich und konsequent zum Ziel geführt wurde.

Schon der seit 1952 regierende Vater des Vierten Königs, Jigme Dorji Wangchuck, hatte das bis dahin völlig abgeschlossene und rückständige Land vorsichtig gegenüber der Außenwelt geöffnet und erste Reformen eingeführt. In seiner Regierungszeit wurde die Leibeigenschaft abgeschafft und eine Landreform durchgeführt, die erste Nationalversammlung, ein Kronrat und ein Ministerrat eingesetzt, die ersten Straßen gebaut und das Land 1970 in die Vereinten Nationen aufgenommen. Der erste Fünfjahresplan zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Bhutans begann 1961. Mehr und mehr internationale Organisationen und Geberländer wurden eingeladen, dem Land auf dem Weg zur Modernisierung zu helfen.

Unter dem Vierten König, der sein Amt nach dem frühen Tod seines Vaters 1972 bereits im Alter von 16 Jahren antrat, beschleunigte sich der Prozess der Öffnung und Demokratisierung.

Ein wichtiger Schritt war die Dezentralisierung der politischen Macht, durch die den Vertretungen der 20 Di-

strikte (Dzongkhags) und Gemeinden (Gewogs) Einfluss auf die Verwendung der staatlichen Mittel im kommunalen Bereich eingeräumt wurde. 1998 wurde der Nationalversammlung das Recht zur Wahl eines Kabinetts zugestanden, wobei das Vorschlagsrecht für die Kandidaten allerdings beim König verblieb. Schon 2001 setzte Jigme Singye Wangchuck dann eine Verfassungskommission ein, deren Entwurf 2005 vom König veröffentlicht und in einem ausführlichen Beratungsmarathon in allen 20 Distrikten mit dem Volk diskutiert wurde. Im Dezember 2006 trat dann der erst 52-jährige Vierte König zugunsten seines damals 26-jährigen Sohnes Jigme Khesar Namgyal Wangchuck zurück und überließ diesem die Durchführung der in der Verfassung vorgesehenen Reformen.

Auf dem Weg zur Demokratie

Die folgenden Schritte zur Umsetzung der Verfassungsbestimmungen sind bisher getan:

- die Berufung der Wahlkommission, der Antikorruptionskommission und anderer hoher Ämter;



Dieter Brauer

2007: 100 Jahre Königtum in Bhutan

- die Gründung von politischen Parteien, die bisher in Bhutan verboten waren;
- die Wahlen zum Nationalrat, der Zweiten Kammer des Parlaments, am 26. Dezember 2007;

- die Wahlen zur Nationalversammlung am 24. März 2008;
- die Bildung des ersten von der siegreichen Partei gebildeten Kabinetts.

Im Folgenden sollen vor allem die Ergebnisse der Wahlen analysiert und ihre Auswirkungen auf die weitere politische Entwicklung in Bhutan diskutiert werden.

Die Parteien

In Bhutan hatte man ursprünglich damit gerechnet, dass sich nach Aufhebung des Parteienverbots eine Vielzahl von politischen Parteien bilden würden. Die Verfassung sieht daher Vorwahlen vor, die die beiden stärksten Parteien ermitteln sollen, die dann in einem zweiten Wahlgang eine klare Entscheidung zwischen Regierungs- und Oppositionspartei herbeiführen würden. Tatsächlich wurden aber nur zwei Parteien von der Wahlkommission registriert, sodass die geplanten Vorwahlen entfallen konnten.

Der Grund hierfür lag an den sehr einengenden Bestimmungen, die die Verfassung für die Gründung von Parteien vorschreibt. Kandidaten und Mitglieder von Parteien müssen sich dem Gesamtwohl des Staates verpflichten, in allen Landesteilen vertreten sein und ihre Ziele nicht auf die Förderung partikularer Interessen – seien es regionale, religiöse, soziale, geschlechtsspezifische oder ethnische Gruppen – richten. Damit will die Verfassung vermeiden, dass die Parteipolitik Spaltpilze in der bhutanischen Gesellschaft sät oder verstärkt, wie es viele Bhutaner beim Blick über die Landesgrenzen befürchten. Gleichzeitig führen diese Bestimmungen aber dazu, dass sich die politischen Parteien in ihren Programmen außerordentlich ähneln. Ein Parteienspektrum wie z.B. in Deutschland, wo eine CSU regionale, die Linkspartei sozialistisch orientierte, die CDU christlich geprägte und die FDP wirtschaftsliberal gesinnte Wähler anzusprechen versuchen, wäre



Premierminister Jigmi Thinley

in Bhutan verfassungswidrig und derartige Parteien würden von der Wahlkommission nicht registriert.

Als weiteres Hindernis für die Gründung weiterer Parteien erwies sich die ursprünglich vorgesehene Primärwahl. Dabei unterlegene Parteien haben keine Chance auf eine Vertretung in der Nationalversammlung, die ja auf ein Zweiparteiensystem verpflichtet. Ein Kandidat, der sich für eine kleine Partei engagiert, geht also ein hohes Risiko ein, zumal alle Regierungsangestellten aus dem Staatsdienst ausscheiden müssen – ohne eine Rückkehrmöglichkeit, wenn sie sich in der Politik betätigen.

So blieb es bei der Gründung von nur zwei Parteien, deren Programme sich kaum unterschieden. Umso wichtiger erwiesen sich aber offenbar die Persönlichkeiten, die die Parteien als Kandidaten aufgeboten hatten. Die *Druk Phuensum Tshogpa* (DPT) unter dem Vorsitzenden Jigmi Y. Thinley, einem erfahrenen Politiker, der bereits Premierminister, Innen- und Außenminister in vorangegangenen Kabinetten war, konnte vier weitere Minister aus der letzten Regierung aufbieten. Der konkurrierenden Volksdemokratischen Partei (PDP) unter Führung des ehemaligen Gesundheits- und Landwirt-

schaftsministers Sangay Ngedup gelang es dagegen nur, einen weiteren Minister aus dem ehemaligen Kabinett als Kandidaten zu gewinnen.

Die Wahlergebnisse

Entgegen aller vorherigen Umfragen und völlig überraschend selbst für die Wahlgewinner kam es dann am 24. März 2008 zu einem Erdrutsch-artigen Sieg der DPT, die 45 der 47 Wahlkreise für sich entscheiden konnte. Wie konnte es dazu kommen?

In der internationalen Presse hieß es in Wahlanalysen, mit der DPT hätten sich die „Royalisten“ durchgesetzt. Diese Deutung ist aber völlig abwegig, denn die PDP, geführt von einem Onkel des jetzigen Königs, war sicherlich ebenso „royalistisch“ wie die DPT, wie übrigens auch der Großteil der 318 000 registrierten Wähler, von denen fast 80 Prozent ihre Stimme abgaben. Wichtig war dagegen wohl die konservative Grundeinstellung der Bhutaner, die sich vor jedem raschen Wandel fürchten und in der DPT mit ihrem Team von fünf bewährten Ministern eine Garantie dafür sahen, dass die Politik auch weiterhin in vertrauten Bahnen verlaufen würde. Die PDP dagegen hatte durchweg jüngere Kandidaten

aufgestellt und mit ihrem Vorsitzenden Sangay Ngedup einen Mann an der Spitze, der zu lautem, zuweilen populistischem Auftreten neigt und daher weniger seriös erschien als der bedächtige, von großer Bescheidenheit geprägte Jigmi Thinley. Es ist bezeichnend, dass der PDP-Präsident selbst seinen eigenen Wahlkreis in Punakha gegen einen vorher kaum bekannten Lehrer verlor.

Einen Einfluss auf den unerwarteten Ausgang scheint auch gehabt zu haben, dass in den letzten beiden Tagen vor der Wahl die in der Hauptstadt Thimphu tätigen Staatsbeamten und öffentlichen Bediensteten in Scharen mit ihren Autos in die Dörfer geströmt waren, um an ihren Heimatorten zu wählen. Diese überwiegend zur DPT neigenden „Bürokraten“, so vermutete der unterlegene PDP, hätten in letzte Minute ihre Verwandten und Freunde in den Dörfern überredet, für die DPT zu wählen. Eine entsprechende Beschwerde der PDP bei der Wahlkommission wurde jedoch zurückgewiesen mit der Begründung, solange es in der 48-stündigen Schlussphase keine öffentlichen Wahlkampfauftritte mehr gegeben habe, könne man gegen Meinungsäußerungen innerhalb der Familie nichts sagen.

Fest steht auf jeden Fall, dass die städtischen Wähler mit einem höheren Bildungsgrad mit großer Mehrheit für die DPT wählten. Das geht aus den Ergebnissen der Briefwahl hervor, die von Beamten, Studenten, Soldaten, Diplomaten, Tourismusangestellten, Medienmitarbeiter etc. genutzt wurde. Von den 17 119 Briefwahlstimmen entfielen 13 320 auf die DPT, nur 3 799 auf die PDP. Es ist daher durchaus möglich, dass der Einfall der Städter in ihren Dörfern tatsächlich den unerwarteten Stimmungsumschwung bewirkt hat.

Folgen der Wahl

Das meist gehörte Wort, nachdem die Wahlergebnisse am Abend des Os-

termontags bekannt geworden waren, war „Schock“. So hatte man sich den Start in die Demokratie nicht gedacht: ein Parlament, in dem es so gut wie keine Opposition geben würde, obwohl sie immerhin 33 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt hatte. Auch die siegreiche DPT bekundete keinerlei Triumphgefühle. Jigmi Thinley gab zu, nur mit ungefähr 30 der 47 Sitze gerechnet zu haben. Er dankte dem unterlegenen Führer der PDP für seinen engagierten Wahlkampf und versprach dem Volk, seine Regierung werde transparent und offen für die Medien sein und mit aller Kraft den Kampf gegen die Korruption führen. Sangay Ngedup seinerseits gratulierte dem Wahlsieger und rief die Menschen in Bhutan auf, der DPT ihre Unterstützung zu geben. Seine Partei werde auf einen Sieg in der nächsten Wahl hin arbeiten.

Die beiden Abgeordneten der PDP wollten zunächst ihre Wahl gar nicht annehmen, konnten dann aber von ihrer Parteiführung doch überzeugt werden, dass sie die Rolle einer kleinen, aber hörbaren Opposition spielen sollten, vor allem nachdem ihnen so viel Unterstützung wie möglich von außerhalb des Parlaments zugesagt wurde.

Bei aller Enttäuschung über das Wahlergebnis lassen sich aber doch eine Reihe von positiven Feststellungen treffen:

- Von den etwa 400 000 Bürgern im wahlfähigen Alter hatten sich ca. 318 000 als Wähler registrieren lassen, darunter mehr Frauen als Männer. Davon beteiligten sich rund 80 Prozent an der Wahl, entweder per Briefwahl oder bei der Abstimmung mit Hilfe der aus Indien gelieferten elektronischen Wahlmaschinen. Für ein Entwicklungsland, das zum ersten Mal wählt, sind das sehr gute Zahlen.
- Die internationale Presse und zahllose Wahlbeobachter, darunter ein 15-köpfiges Team der EU, erklärten die Wahl als frei und fair.

- Die von unterschiedlichen Ethnien bewohnten Regionen Bhutans sind im Parlament entsprechend ihres tatsächlichen Bevölkerungsanteils adequat vertreten: 50 Prozent vertreten den Osten, 30 Prozent den Westen und 20 Prozent den Süden. 9 der 47 Abgeordneten gehören der nepalisch-sprechenden Minderheit (Lhotsampas) an und widerlegen damit die Vorwürfe der außerhalb des Landes befindlichen nepalischstämmigen Oppositionellen, diese Minderheit genieße in Bhutan keine demokratischen Rechte. Zwei der Minister im neuen Kabinett und der stellvertretende Parlamentspräsident gehören ebenfalls zu den Lhotsampas.

Bereits am 11. April 2008 stellte Jigmi Y. Thinley sein zehnköpfiges Kabinett vor, das sich als erste Aufgaben die Verabschiedung der Verfassung sowie die Vorbereitung des 10. Fünfjahresplanes vorgenommen hat. Kurioserweise wurde der gesamte Übergang zur Demokratie bereits nach den Maßgaben der neuen Verfassung durchgeführt, obwohl diese bisher immer noch lediglich als Entwurf existiert. Befürchtungen, die Nationalversammlung könne auf Grund ihrer erdrückenden Mehrheit nun theoretisch jede Verfassungsänderung beschließen, wurden in Bhutan mit Hinweis auf den Nationalrat, die Zweite Kammer des Parlaments, beschwichtigt, denn dort gelten neben 20 parteilosen Vertretern der einzelnen Distrikte noch fünf vom König ernannte Persönlichkeiten als Garanten, dass das System der Gewaltenteilung funktioniert. Auch in dem wachsenden Einfluss der Presse wird eine Kontrollmöglichkeit gesehen, um die Macht des DPT in der Nationalversammlung zu beschränken.

Schon bei der nächsten Wahl, wenn sich viele der Wahlversprechen der DPT als unerfüllbar erwiesen haben dürften, könnte sich eine erträglichere Machtteilung zwischen Regierungspartei und Opposition herausbilden. Bhutans Zukunft bleibt spannend.