

Politisches Chaos dauert an

von Karl-Heinz Krämer

Mitte Januar empfahl Premierminister Surya Bahadur Thapa König Birendra die Auflösung des Parlaments und die Ansetzung von Neuwahlen entsprechend Artikel 53(4) der Verfassung. Vorausgegangen war eine Spaltung seiner 'Rastriya Prajatantra Party' (RPP), was die Koalitionsregierung aus RPP, 'Nepali Congress' (NC) und 'Nepal Sadbhavana Party' (NSP) ihrer absoluten Parlamentsmehrheit beraubte. Es folgte der gemeinsame Antrag der oppositionellen 'Communist Party of Nepal - Unified Marxist-Leninist' (NCP-UML) und der abtrünnigen RPP-Gruppe um den früheren Premierminister Lokendra Bahadur Chand an den König, anstatt das Parlament aufzulösen, eine Sondersitzung desselben entsprechend Artikel 53(3) einzuberufen und die Bildung einer alternativen Regierung zu versuchen. Letzterem Antrag folgte König Birendra am 4. Februar 1998, als er auf Anraten des Obersten Gerichtshofes die Empfehlung des Premierministers zurückwies und eine Sondersitzung für den 11. Februar einberief.

Niemand weiß, was in den Köpfen der politisch Verantwortlichen Nepals vorgeht. Spätestens seit 1994 eine Gruppe von NC-Abgeordneten ihrem damaligen Premierminister Girija Prasad Koirala das Vertrauen entzog, wird Nepals politische Landschaft von immer chaotischeren Zuständen beherrscht. Ursächlich hierfür sind nicht nur Parteipolitiker und Juristen, sondern auch eine außerparlamentarische militante Opposition, die der jungen Demokratie des Landes in ihrer heutigen Form den Todesstoß versetzen möchte. Es stellt sich in der Tat die ernste Frage nach der Demokratiefähigkeit und Moral jener Personen, in deren Händen das Geschick des Landes ruht.

Nachdem König Birendra Mitte 1994 der Empfehlung Koiralas folgte, das Parlament auflöste und Neuwahlen ansetzte, gab es eine Flut undurchsichtiger Machenschaften. Politiker ließen sich von anderen Parteien kaufen, wurden zur Mehrheitssicherung bei Abstimmungen verschleppt, forderten in aller Öffentlichkeit als Gegenleistung für ihre Unterstützung Posten und Begünstigungen in Hülle und Fülle. Regierung und Opposition scheuten sich nicht vor weitestgehenden Schädigungen des Landes und der Gefährdung der Zukunft des Volkes, um Macht, Einfluß und persönliche Vorteile zu sichern oder zu erlangen. Häufige Koalitions- und Regierungs-

wechsel, die Verschwendung von Staatsgeldern durch aufgebauschte Ministerräte sowie das Ködern der Abgeordneten mit japanischen Geländefahrzeugen, Auslandsreisen u.ä. sind hier zu nennen.

Mitschuld des Obersten Gerichtshofs

Aber auch Unklarheiten der Verfassung und politisch begründete widersprüchliche Urteile des Obersten Gerichtshofes zeichnen mitverantwortlich für die festgefahrene Situation. Seit 1994 haben drei Premierminister entsprechend Artikel 53(4) die Auflösung des Parlaments und Neuwahlen empfohlen. In allen Fällen gab es Widersprüche von der



Die nepalesische Bevölkerung begleitet das politische Chaos nur noch mit Unverständnis (Foto: Walter Keller)

oppositionellen Seite, aber jedesmal interpretierte das höchste Gericht die Verfassung auf andere Weise.

Zur Sachlage: Artikel 53(4) gibt dem Premierminister die Vollmacht, König Birendra als konstitutionellem Staatsoberhaupt die Auflösung des Parlaments und die Ansetzung von Neuwahlen zu empfehlen. Die letztliche Entscheidung aber liegt beim König. Dieser Passus wurde 1990 bei der Entstehung der Verfassung offensichtlich dem britischen Staatsrecht entlehnt, wo dem Premierminister ein letztes starkes Mittel in die Hand gegeben werden soll, falls seine Regierungspolitik gefährdet ist. In Nepal gibt es seit dreieinhalb Jahren heiße Diskussionen über die Art, wie dieser Artikel zu werten ist. Sie laufen zunehmend darauf hinaus, daß Artikel 53(4) kein Machtinstrument des Premierministers, sondern eine bloße formelle Regelung ist, wenn gar nichts mehr geht. Und selbst das wird in diesen Tagen in Frage gestellt.

Der Empfehlung Girija Prasad Koiralas von 1994 folgte eine Verfassungsklage der CPN-UML, die damals die Parlamentsauflösung für unnötig hielt, weil eine Regierung dieser Partei mit abtrünnigen NC-Abgeordneten möglich gewesen wäre. Damals wies der Oberste Gerichtshof mit der Mehrheit seiner dem NC nahestehenden Richter die Verfassungsklage zurück. Dies stand im Einklang mit der britischen Interpretationsweise; Koirala sah seine Politik gefährdet und glaubte seine Stellung durch Neuwahlen festigen zu können, um seine politische Linie fortzusetzen.

Beginn der widersprüchlichen Gerichtsentscheidungen

Aus den nachfolgenden Neuwahlen vom November 1994 ging die bis dahin oppositionelle CPN-UML als stärkste Partei hervor. Sie stellte eine Minderheitsregierung unter Premierminister Man Mohan Adhikari, weil sich keine regierungsfähige Koalitionsmehrheit fand. NC und RPP sahen angesichts der populistischen und mit teilweise recht positiven Ansätzen behafteten Politik dieser Minderheitsregierung ihre künftigen Chancen hinsichtlich der Wählergunst dahinschwinden und beantragten im Sommer 1995 bei König Birendra eine Sitzung des Parlaments zur Durchführung eines Mißtrauensvotums. Adhikari versuchte diesem Ansinnen einen Riegel vorzuschieben und empfahl König Birendra seinerseits, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen. Angesichts der weitgehend positiv aufgenommenen Ansätze der Adhikari Regierung, die übrigen mit nur 15 Ministern auskam, war die Erwartung begründet, daß Neuwahlen der Partei zu

einer absoluten Mehrheit verhelfen könnten und so die begonnene Politik eine Fortsetzung fände. Wie ein Jahr zuvor kam der König spontan dieser Empfehlung nach. Diesmal war es der oppositionelle NC, der vor das Verfassungsgericht zog und damit eine Reihe widersprüchlicher Verfassungsinterpretationen auslöste. Dank der NC-freundlichen Haltung der Mehrzahl der Richter des Obersten Gerichtshofes unterstützte man diesmal den Antrag des 'Nepali Congress'. Da aber die Parlamentsauflösung vom König vorgenommen worden war, nachdem der Premierminister eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen hatte, hätte der Richterspruch konsequenterweise lauten müssen: Die Parlamentsauflösung durch König Birendra war verfassungswidrig. Weil die Verfassung aber eine derartige Aussage verbietet (Artikel 31), machten die Richter einen "Spagat" und erklärten, die Empfehlung Premierminister Adhikaris sei verfassungswidrig gewesen.

Der Weg ins Chaos

Die Konsequenz aus diesem Richterspruch war die Wiedereinberufung des Parlaments, das dann mit der Mehrheit der Stimmen von NC und RPP Man Mohan Adhikari das Vertrauen entzog. Die nachfolgende Koalitionsregierung unter Premierminister Sher Bahadur Deuba (NC), an der NC, RPP und NSP beteiligt waren, zeichnete sich aus durch ein Unmaß an politischer Dekadenz, Vetternwirtschaft und Korruption. Da die Regierungskoalition nur über 103 Stimmen im 205-köpfigen Parlament verfügte, versuchte man die Abgeordneten unter Mißachtung von Recht, Sitte und Moral mit allen Mitteln bei der Stange zu halten. Zeitweise umfaßte der Ministerrat 48 Personen und Deuba rechtfertigte in aller Öffentlichkeit eine mögliche Schaffung weiterer Posten, falls dies zum Machterhalt seiner Regierung notwendig sei.

Obleich 15 der 19 RPP-Abgeordneten einen Ministerposten erhalten hatten, gab es Unfrieden innerhalb der Partei; eine Gruppe um Lokendra Bahadur Chand drohte mit einer Spaltung der Partei. Eine solche wurde zwar zunächst noch einmal abgewendet, doch konnte der Parteivorsitzende, Surya Bahadur Thapa, nicht verhindern, daß die Deuba-Regierung Anfang 1997 zerbrach und sein Parteikollege Chand gemeinsame Sache mit einer Gruppe von Abgeordneten der CPN-UML um Bam Dev Gautam machte. Letzterer strebte innerhalb seiner Partei ebenfalls nach Höherem und versuchte seinen Generalsekretär Madhav Kumar Nepal zu stürzen. Die Kooperation mit dem Ex-Pancha Chand gab ihm zeitweilig Oberwasser,

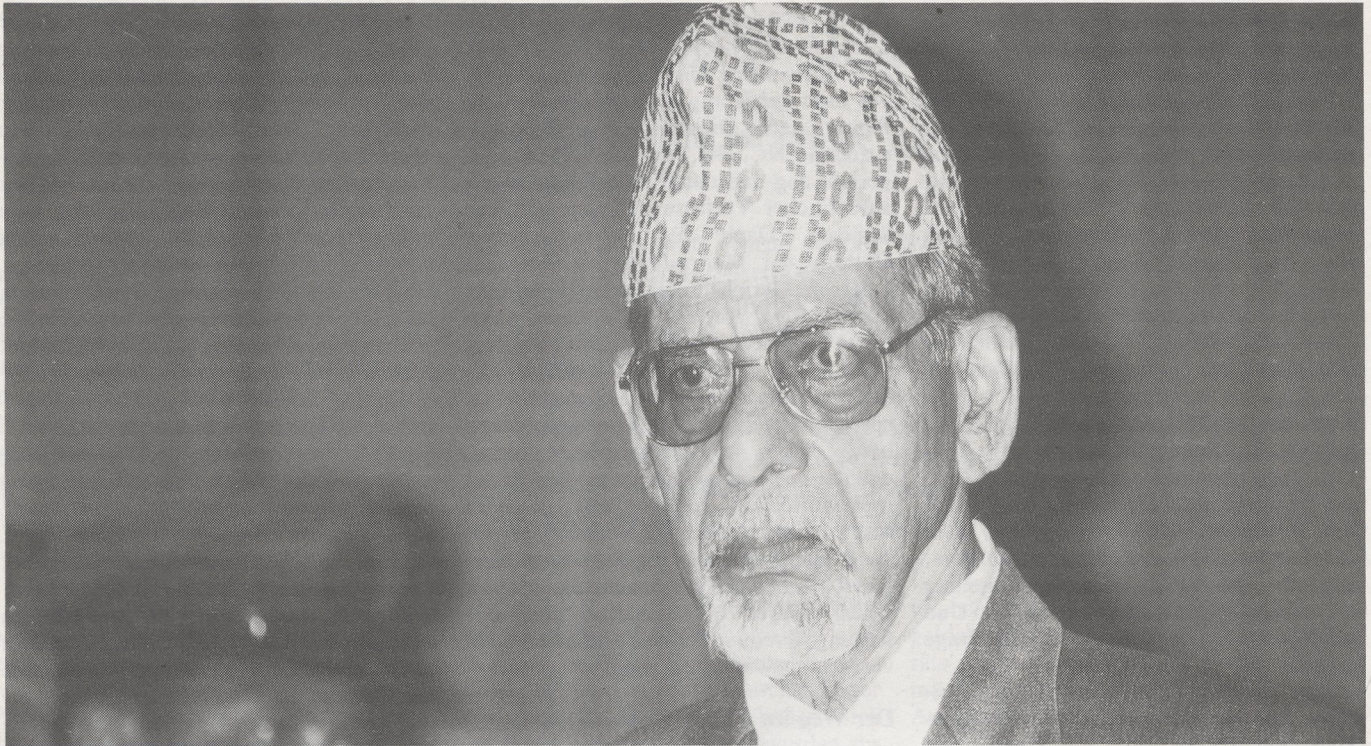
weil er dadurch seine Partei an die Macht zurückbrachte. Als Gegenleistung mußte er jedoch akzeptieren, daß Chand das Amt des Premierministers erhielt; nach nur sieben Jahren war damit ein ehemaliger Pancha an die Spitze der Regierung zurückgekehrt. Weder in der RPP noch in der CPN-UML war man überglücklich über diese Situation, doch wurde sie für einige Monate geduldet. Gautam sah sich darüber hinaus durch das für seine Partei überaus positive Wahlergebnis bei den lokalen Wahlen in seinem Kurs bestätigt.

Innerparteilicher Zwist

Lange jedoch ließ man die seltsame Koalitionsregierung, die sich mit "nur" 35 Ministern begnügte, nicht arbeiten. Ihr Ende bescherte diesmal die Partei des Premierministers. Surya Bahadur Thapa, dem das zwischenzeitliche Hoch seines innerparteilichen Konkurrenten Chand ohnehin ein Dorn im Auge war, nutzte die Chance, als der NC ihm im Falle einer Koalitionsregierung den Premierministerposten anbot. Er hatte keine Skrupel im Oktober 1997 jene Regierung zu stürzen, an der seine eigene Partei beteiligt war. Letztere blieb zwar weiterhin Regierungspartei, überlebte diesen Schlag ihres Vorsitzenden jedoch nicht lange. Die Gruppe um Lokendra Bahadur Chand, immerhin zehn der 19 RPP-Abgeordneten, wurde aus der Partei ausgeschlossen und gründete eine eigene Partei, die 'Nayan Rastriya Prajatantra Party' (NRPP).

Die Thapa-Regierung hatte hierdurch natürlich ihre Mehrheit verloren. Ohne Rücksprache mit dem Koalitionspartner 'Nepali Congress' empfahl Premierminister Thapa Mitte Januar 1998 daher König Birendra die Auflösung des Parlaments und die Ansetzung von Neuwahlen. Der NC sah sich düpiert, trug die Entscheidung aber letztlich mit. Die CPN-UML aber sah eine erneute Chance, gemeinsam mit Lokendra Bahadur Chands Gruppe die Regierung zu übernehmen und bat den König, entsprechend Artikel 53(3) eine Sondersitzung des Parlaments einzuberufen und zunächst alle Möglichkeiten einer neuen Regierungsbildung auszuschöpfen. König Birendra, offensichtlich verunsichert durch die widersprüchlichen Gerichtsentscheidungen der Vergangenheit, machte von seinem konstitutionellen Recht nach Artikel 88(5) Gebrauch, den Obersten Gerichtshof um Rat zu bitten.

Wochenlang konsultierte das höchste Gericht alle namhaften Juristen und Anwälte des Landes, deren Stellungnahmen vielfach durch die jeweilige persönliche parteipolitische Liaison bestimmt war. Unter dem Strich aber überwog das Urteil, der Empfehlung des Premiermini-



Der ehemalige Premier Man Mohan Adhikari könnte neuer Premierminister werden (Foto: Walter Keller)

sters müsse stattgegeben werden, weil sie, anders als damals Adhikaris Empfehlung, ausgesprochen wurde, ehe ein Antrag auf eine Sondersitzung zwecks Mißtrauensantrag gemäß Artikel 53(3) gestellt wurde. Der inzwischen pensionierte Vishvanath Upadhyaya, unter dessen Leitung der Oberste Gerichtshof in den beiden früheren Fällen entschieden hatte, ging sogar so weit, daß er dem König das Recht absprach, in diesem Falle überhaupt den Obersten Gerichtshof anzurufen. Dies dürfe er laut Upadhyaya nur auf Empfehlung des Premiers, eine Interpretation, für die in der ebenfalls unter Upadhyayas Leitung ausgearbeiteten Verfassung keine Rechtsgrundlage zu finden ist.

So kam der Ratschlag des Obersten Gerichtshofes, auf den hin der König am 4. Februar die Empfehlung Premierminister Thapas verwarf und für den 11. Februar eine Sondersitzung des Parlaments einberief, doch etwas überraschend. Das höchste Gericht erklärte, Artikel 53(3) habe immer Vorrang vor Artikel 53(4). Es fragt sich, welchen Sinn dann überhaupt noch der letztgenannte Artikel haben soll. Jedenfalls gibt es jetzt eine dritte Variante höchst richterlicher Entscheidung.

Aus politischer Sicht ist die Entscheidung eine weitere Katastrophe für Nepal. Für moralische und verantwortungsbewußte Politik gibt es unter der derzeitigen Parlamentskonstellation keine Aussicht. Die einzig sinnvoll erscheinende Koalition, nämlich eine große, an der 'Nepali Congress' und

CPN-UML beteiligt wären, erscheint aus der Sicht beider Parteien undenkbar. Neuwahlen, wie sie Thapa jetzt empfohlen hatte, wären daher der einzige Ausweg aus dem Dilemma. Die nepalischen Parteien sind offensichtlich nicht zu Koalitionen in der Lage. Es bleibt also nur die Hoffnung auf klare Mehrheitsverhältnisse nach Neuwahlen, wenn Korruption, Amtsmissbrauch und Vetternwirtschaft reduziert und dringende soziale und wirtschaftliche Fragen in den Vordergrund gerückt werden sollen.

Zustand der Parteien

Da Neuwahlen letztlich unvermeidlich sind, sei auch hier eine Perspektive erlaubt. Nepal tendiert seit den Parlamentswahlen von 1991 zunehmend hin zu einem Dreiparteienstaat, wobei sich mit NC und CPN-UML zwei große Parteien herausgebildet haben, von denen die erstere als eine Partei der Mitte mit deutlicher Rechtstendenz, letztere als eine linke sozialdemokratische Partei einzustufen ist. Beide Parteien haben mit großen inneren Differenzen zu kämpfen, die sie wiederholt an den Rand einer Spaltung getrieben haben. Die Ursachen sind dabei weniger im ideologischen Bereich als vielmehr im Machtstreben bestimmter Führerpersönlichkeiten zu suchen.

Paradebeispiel ist hier der ewige Machtkampf im NC zwischen dem Parteivorsitzenden Girija Prasad Koirala und seinem Amtsvorgänger, dem bei Wahlen stets glücklosen Krishna Prasad

Bhattarai. Der Kampf um Posten für die jeweils "eigenen Leute" bestimmt auch in diesen Tagen die Szene. Möglicherweise hätte Bhattarai vor wenigen Wochen die Partei gespalten, doch scheiterte das daran, daß er nicht 40 Prozent der NC-Abgeordneten auf seine Seite brachte. Nach dem neuen Anti-Defection-Law hätten die Abgeordneten in diesem Fall ihr Mandat verloren.

Ähnlich ist die Situation in der CPN-UML. Unumstritten ist hier der Parteivorsitzende Man Mohan Adhikari, der immer wieder seine ganzen Überredungskünste einbringen muß, um die innerparteilichen Konflikte zu glätten. Im Vordergrund stand 1997 die Auseinandersetzung zwischen dem Generalsekretär Madhav Kumar Nepal und seinem Herausforderer und zeitweiligen Vizepremier Bam Dev Gautam. Auf dem nur alle fünf Jahre stattfindenden Parteikonvent, Ende Januar 1998 in Nepalganj, drohte die Situation zu eskalieren, als es am Rande der Konferenz sogar zu Ausschreitungen und Handgreiflichkeiten kam. Letztlich konnte sich Madhav Kumar Nepal gegenüber der "minority group" Bam Dev Gautams durchsetzen. Eine Integration dieser Minderheit aber gelang vorerst auch Adhikari nicht. Neun der 36 Plätze im Zentralkomitee blieben unbesetzt, in der Hoffnung, sie später mit Vertretern der Gautam-Gruppe zu bekleiden.

Ansonsten haben die großen Parteien mit strukturellen Problemen zu kämpfen. Zum einen mangelt es beiden Parteien, und das gilt auch für die übrigen nepali-

schen Parteien, an innerer Demokratie. Ganz besonders trifft dies für den 'Nepali Congress' zu, bei dem der Parteivorsitzende mit erdrückender Machtfülle bekleidet ist. Bei der CPN-UML wird wenigstens die Parteispitze durch den Parteikonvent gewählt. Bei beiden Parteien fällt ferner auf, daß sie die Gesellschaft nicht widerspiegeln, die sie zu repräsentieren vorgeben. Ein Blick auf die Zusammensetzung des gerade gewählten Zentralkomitees der CPN-UML mag dies verdeutlichen: Fast 80 Prozent der Mitglieder sind Brahmanen (Bevölkerungsanteil 13 Prozent); dazu gesellen sich vier Chetri und zwei Angehörige ethnischer Gruppen. Gar nicht beteiligt sind die niederen Hindukasten und die Taraibebevölkerung. Angesichts dieser Dominanz hochkastiger Hindus bleibt abzuwarten, wieviel von den im Vorfeld des Konvents gesetzten sozialen Zielen, die den Forderungen der ethnischen Organisationen und der unberührbaren Hindukasten sehr nahe kommen, in der Zukunft umgesetzt werden wird.

Bleibt noch die dritte Partei, die RPP, die in der laufenden Legislaturperiode wiederholt das Zünglein an der Waage gespielt hat. Mit nur 19 Abgeordneten konnte sie bei zwei der vier Regierungen sogar den Premierminister stellen. Die Gründe hierfür liegen aber weniger bei den Politikern der RPP als vielmehr im Versagen der Politiker der beiden großen Parteien. Doch auch die Zukunft der RPP sieht nicht rosig aus, falls man überhaupt noch von einer Zukunft sprechen kann. 1991 war das Lager der Ex-

Panchas bereits einmal in die Gruppen Thapas und Chands gespalten und nahm sich bei den ersten Parlamentswahlen gegenseitig die Stimmen weg. Der Aufstieg zur dritten Kraft gelang erst nach dem Zusammenschluß der beiden Gruppen. Nun, wo sich die Partei wieder aufgespalten hat, könnte beiden Gruppen das gleiche Schicksal blühen wie 1991.

Perspektiven bei möglichen Neuwahlen

Prognosen sind kaum möglich. Geht es nach den bisherigen Leistungen und Verhaltensweisen, dürfte keine der Parteien gewählt werden; geht es nach den programmatischen Aussagen, dann sind der CPN-UML sicherlich Vorteile einzuräumen. Letzteres wird auch bestätigt durch den stetigen Aufwärtstrend, den die Partei seit 1991 in der Gunst der Wähler erfahren hat. Aber in Nepal spielt bei Wahlen auch eine nicht zu unterschätzende Rolle, wer zum Zeitpunkt ihrer Durchführung an der Macht ist. Das hat sich bei den lokalen Wahlen von 1992 gezeigt, als der regierende NC einen überragenden Sieg davontrug, und das wurde bei den lokalen Wahlen von 1997 erneut deutlich, als es der dann an der Regierung beteiligten CPN-UML gelang, das Ergebnis von 1992 umzukehren. Aus diesem Grund werden auch die Forderungen nach einer neutralen Regierung für die Zeit von Wahlen lauter; doch wer ist schon neutral in einem Land, in dem nicht einmal die höchsten Richter frei sind von parteilichen Bindungen und Begünstigungen?

Aber man sollte dieses Phänomen auch nicht überbewerten. Bei den Parlamentswahlen von 1994 haben die Wähler dem noch regierenden NC eine deutliche Abfuhr erteilt. Das Volk scheint die Regeln der Demokratie besser verstanden zu haben als die Parteipolitiker. So werden wohl letztlich die Parteien selbst verantwortlich sein für Sieg oder Niederlage bei möglichen Neuwahlen. Man wird sie an ihrem Verhalten messen; und da sehen die Prognosen für alle Parteien sehr schlecht aus. Bleibt zu hoffen, daß sich die Masse des Volkes nicht ganz von ihnen abwendet und wieder für klare Verhältnisse im Parlament sorgt. Eine weitere Legislaturperiode mit derart chaotischen Zuständen wie jetzt, kann Nepal nicht mehr verkraften.

Als Alternative gärt schon seit zwei Jahren der Volkskrieg der Maoisten, denen die Parteipolitiker in Kathmandu stets neue Argumente für die Notwendigkeit einer neuen Revolution liefern. Es nutzt nichts, diese militanten Extremisten zu Terroristen zu deklarieren und mit Waffengewalt und Anti-Terror-Gesetzen zu bekämpfen. Die Gefahr einer Eskalation kann nur abgewendet werden, wenn unter den Parteipolitikern Moral einkehrt, d.h. wenn sie sich um die dringenden Belange des Landes und seiner Bevölkerung kümmern, statt um Bereicherung und persönliche Vorteile. Die jüngsten Ereignisse belegen jedoch, daß in dieser Hinsicht noch kein Lichtstreifen am Horizont erkennbar ist.

Kommentar:

von Ram Pradhan

Die politische Öffentlichkeit in Nepal ist aufgeregt. In Zusammenhang mit den jüngsten politischen Entscheidungen des Königs, dem Antrag von Premier Thapa, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen zu beantragen, nicht zuzustimmen, ist auch seine Rolle wieder in die Diskussion geraten. Premier Thapa selbst sprach, angesichts der Unterminierung seiner Position durch den König, ähnlich wie sein Koalitionspartner in der Regierung, von einem unzulässigen Eingriff des Monarchen in die konstitutionelle Verfassung. Er besteht auf seinem Privileg als Premierminister, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen einzuberufen.

Jedem politisch bewußten Nepali wurde klar, daß der König mit seiner Entscheidung eine pointierte Anti-'Nepali Congress'-Haltung und damit auch Anti-Thapa Haltung eingenommen hat. Damit einher geht automatisch eine Favorisierung der nepalischen Kommunisten durch den König.

Die Gründe für das nur auf den ersten Blick überraschende Votum des Monarchen sind nicht schwer zu

finden: die Thapa-Koirala-Koalition zeigt sich ausgeprägt pro-indisch eingestellt. Und das bedeutet mittel- bis langfristig eine Bedrohung für den unabhängig souveränen Status Nepals. König Birendra weiß sich in diesem Kontext auf Seiten der Mehrheit der nepalischen Bevölkerung, die eine "Sikkimisierung" von Nepal strikt ablehnt.

Doch es wird kaum reale Absicht der indischen Regierung sein, sich Nepal "einzuverleiben", denn auch die Weltöffentlichkeit würde dann aufschreien. Insofern scheinen die Befürchtungen des Monarchen übertrieben.

Fakt ist, daß er mit seinen Entscheidungen die parlamentarische Demokratie schwächt und den radikalen Maoisten, die eine Volksrepublik Nepal fordern, einen großen Gefallen tut. Ohne Zweifel braucht Nepal gewisse Verfassungsänderungen, um die politischen Parteien zu disziplinieren und Vetternwirtschaft und Korruption wirksam in den Griff zu bekommen. Aber soll man deshalb das ganze politische System verändern?