

Nepal: Zwei Jahre nach der Demokratiebewegung

von Karl-Heinz Krämer

Vor gut zwei Jahren fand der jahrzehntelange Kampf des nepalischen Volkes um eine demokratische Regierungsform mit der Einsetzung einer Übergangsregierung ein Ende. Ein Jahr später fanden erstmals freie Parlamentswahlen statt, aus denen der 'Nepali Congress' als Sieger hervorging. Streiks und gewalttätige Demonstrationen, die von der Polizei mit Schußwaffeneinsatz erwidert wurden, forderten am 6. April 1992 mindestens sieben Tote und mehr als 70 Verletzte (siehe Kasten). Wie weit ist die Demokratisierung des Landes tatsächlich vorangeschritten?

Als am 18. Februar 1990 die verbotenen politischen Parteien Nepals zu landesweiten Streiks und Demonstrationen gegen das marode gewordene parteilose Panchayat-System aufriefen, hatten wohl selbst die künsten Optimisten nicht damit gerechnet, daß diese Bewegung die Massen Nepals wie ein Sturm erfassen und die politische Landschaft Nepals innerhalb von nur zwei Monaten völlig verändern würde. Hatten sich die Parteien zuvor doch mehr als 40 Jahre lang um die Schaffung eines demokratischen Staates bemüht. Nach Beseitigung der Familienherrschaft der Ranas, die das Land seit 1846 beherrscht und ausgebeutet hatten, war es durch den Volksaufstand von 1950/51 zunächst zu einer Restauration der absoluten königlichen Macht gekommen. Unter diesem Deckmantel wurden in den fünfziger Jahren zahlreiche demokratische Experimente vollzogen, ohne das Volk tatsächlich an der Macht zu beteiligen.

Daran änderte sich auch wenig durch die Einsetzung einer neuen Verfassung und die Abhaltung allgemeiner freier Parlamentswahlen im Jahre 1959. Der 'Nepali Congress' ging zwar als überlegener Sieger aus jenen Wahlen hervor, doch waren Regierung und Parlament gemäß der Verfassung, die eine Verfassung des Königs war, der absoluten königlichen Macht untergeordnet; sie waren lediglich Hilfsmittel des Königs. Letzterer hatte sich außerdem Notstandsvollmachten zugesichert, die es ihm erlaubten, die Verfassung außer Kraft zu setzen und das Land wieder mit absoluter Macht zu regieren.

Von eben dieser Vollmacht machte der damalige König Mahendra bereits nach eineinhalb Jahren 'Nepali Congress'-Regierung Gebrauch, als er die gewählte Regierung absetzte, Politiker verhaften ließ und das Parlament auflöste. In der Folgezeit baute er ein politisches System auf, das Panchayat-System, welches er als demokratisch und traditionell bezeichnete. Politische Parteien, Gewerkschaften und ähnliche Organisationen waren verboten. Jegliche Kritik an System und Regierung wurde untersagt und mit hohen Freiheitsstrafen belegt. Abgesichert wurde das Panchayat-System

durch Sicherheitskräfte, die mit brutalen und menschenrechtsverletzenden Maßnahmen die Einhaltung der rigiden Gesetze und der Regierungsanordnungen überwachten und durchsetzten.

Fast 30 Jahre lang war jede pluralistische Meinungsbildung untersagt. Die politischen Parteien konnten nur im Untergrund oder von indischem Territorium aus operieren, wobei ihr Vorgehen sich zeitweise durch gewaltsamen Kampf zeitweise aber auch durch passiven Widerstand in Form von Satyagraha-Bewegungen im Sinne Mahatma Gandhis auszeichnete. Eine derartige Widerstandsbewegung war es dann auch, die im Frühjahr 1990 den Fall des Panchayat-Systems bewirkte. Entscheidend für den Erfolg waren die geschlossene Front der zu Streiks und Demonstrationen aufrufenden Parteien und Organisationen, die breite Unterstützung durch das nepalische Volk, aber auch die Schwäche der Regierung, die dem Aufstand außer brutaler Gewalt nichts entgegenzusetzen hatte.

Die Folge waren zahlreiche Tote und Verletzte, tausende Verhaftungen und Folterungen, so daß das Volk zum Schluß noch besonders hart zu leiden hatte, auch wenn die Endphase der Demokratie- und Menschenrechtsbewegung nur zwei Monate dauerte. Eine weitere Konsequenz aus diesen Opfern war aber auch, daß sich die am 19. April 1990 neu eingesetzte Übergangsregierung schwor, daß derartige Ausschreitungen der Staatsgewalt, wie sie in den Wochen der Volksbewegung an der Tagesordnung gewesen waren, in Nepal nie wieder vorkommen sollten.

Große Ziele der Übergangsregierung

Drei große Ziele hatte sich die Übergangsregierung unter Premierminister Krishna Prasad Bhattarai ('Nepali Congress') gesetzt: Abschaffung des Panchayat-Systems und seiner Strukturen, Promulgierung einer neuen Verfassung und Abhaltung allgemeiner und freier Parlamentswahlen. All das sollte innerhalb eines Jahres erreicht werden. Die wohl noch geringsten Probleme, so glaubte man, würde die formelle Ab-

schaffung des Panchayat-System bereiten, die bereits am 16. April, also drei Tage vor der Bildung der Übergangsregierung, von König Birendra erklärt worden war. Doch schon bald mußte man erkennen, daß es nicht mit der Streichung von Panchayat-Institutionen oder ihrer Umbenennung getan war. Seit 30 Jahren war der gesamte Verwaltungsapparat nach den Denk- und Arbeitsweisen der Panchayat-Ideologie ausgerichtet gewesen. Personelle Veränderungen waren nur in den oberen Führungsrängen möglich, die meist unerfahrenen Nachfolger waren häufig überfordert. Es zeigte sich auch, daß es nicht ausreichte in den bestehenden Gesetzen die Panchayat-Termini zu streichen oder durch andere Begriffe zu ersetzen. Viele Gesetze mußten umgeschrieben werden. Jene, die zur Panchayat-Zeit immer wieder der Unterdrückung der verbotenen Parteien und des Volkes gedient hatten, waren völlig ungeeignet für einen Staat, der sich anschickte, ein demokratischer zu werden, in welchem die international anerkannten Menschenrechte geachtet werden sollten.

Es war ein besonderes Merkmal der Übergangsregierung von Krishna Prasad Bhattarai, die mit exekutiver und legislativer Macht ausgestattet war, daß man sich von Anfang an darauf beschränken wollte, nur die unbedingt notwendigen Gesetzesänderungen zu beschließen. Das galt nicht nur für interne Gesetzeswerke sondern auch für Verträge mit ausländischen Staaten. So wurde mit Indien, mit dem die für Nepal so wichtigen Handels- und Transitverträge seit der indischen Wirtschaftsblockade von 1989 ausgelaufen waren, lediglich ein Abkommen für eine Übergangszeit getroffen; endgültige Vertragsverhandlungen sollten einer gewählten Regierung vorbehalten bleiben.

Die neue Verfassung

Größere Probleme bereitete die Ausarbeitung der neuen Verfassung. Aus Furcht vor einem Staatsstreich durch die alten konservativen Kräfte hatte man sich vorgenommen, die neue Verfassung innerhalb von nur drei Monaten zu entwerfen. Daß es letztlich ein halbes Jahr bis zu ihrem offiziellen In-Kraft-Treten dauern sollte, lag dann auch nicht zuletzt an den konservativen Kräften, angeführt von König Birendra, die alles daran setzten, möglichst wenig von ihrer Macht und ihren angestammten traditionellen Rechten abzugeben.

So ist die neue Verfassung, die am 9. November 1990 verkündet wurde, nicht ganz jenes liberale und demokratische Werk, das man ursprünglich angekündigt hatte. Wichtigste Errungenschaft ist zweifelsohne die Übertragung der Souveränität in die Hände des Volkes. Der

König ist nicht mehr absolut, wenngleich er nach wie vor eine große Machtfülle und zahlreiche Vorrechte genießt. Es gibt eine klare Trennung von Exekutive, Legislative (Zweikammer-Parlament) und Jurisdiktion. Lediglich dem König wird nach wie vor eine Beteiligung an Exekutive und Legislative zugestanden; insbesondere darf er ein Sechstel der Mitglieder des Oberhauses ernennen. Der Ministerrat ist dem Parlament gegenüber verantwortlich, welches seinerseits direkt vom Volk gewählt wird.

Aber auch die konservativen Kräfte haben sich in einigen ganz entscheidenden Bereichen durchsetzen können. Vor allem ist hier die Beibehaltung des Hindustaatens zu nennen. Obgleich sich noch im Verlauf der Demokratiebewegung oder kurz danach zahlreiche Parteipolitiker für einen säkularen Staat ausgesprochen hatten, wurde somit die bestehende Gesellschaftsordnung fortgeschrieben. Insbesondere die durchaus positiven Artikel zu den Menschenrechten müssen unter dem einschränkenden Oberbegriff des Hindustaatens betrachtet werden. So gibt es beispielsweise in einem Hindustaat selbstverständlich keine Gleichberechtigung der Geschlechter, der Kasten, der Ethnien oder der Religionen.

Parlamentswahlen 1991

Das letzte große Ziel der Übergangsregierung war die Abhaltung von Parlamentswahlen innerhalb eines Jahres. Dieser zeitliche Rahmen konnte auch eingehalten werden; die Wahlen fanden am 12. Mai 1991 statt, also gut ein Jahr nach Einsetzung der Übergangsregierung. Wenn es auch im Vorfeld der Wahlen und in einigen Distrikten auch am Wahltag gelegentlich zu Unruhen kam, so ist der Wahlverlauf insgesamt doch als friedlich zu bezeichnen. Offensichtlich beteiligte sich die Bevölkerung enthusiastisch und in großer Zahl an diesen ersten liberalen Wahlen seit 32 Jahren. Das Wahlergebnis zeigte, daß das Volk mit dem alten System abgerechnet hatte, daß es aber andererseits auch nicht zum Alleingang einer einzigen Partei gekommen war. Der 'Nepali Congress' war zwar mit über 50 Prozent der Sitze strahlender Sieger der Wahlen, doch wurde dieser Sieg durch das Scheitern ihres Übergangs-Premiers K.P. Bhattarai in seinem Wahlbezirk und die Niederlage in anderen, als für den 'Congress' sicher geltenden Wahlbezirken geschmälert. Mit der 'Nepal Communist Party (United Marxist Leninist)' als mit weitem Abstand zweitstärkster Partei erwuchs jedoch eine sehr wirkungsvolle Oppositionskraft. Extrem linke, konservative und liberale Parteien konnten nur wenige oder gar keine Mandate erringen.

Es bleibt allerdings anzumerken, daß die konservativen Parteien zwar nur vier der 205 Parlamentssitze errangen, daß sie aber prozentual von jedem achten Nepali gewählt wurden, eine Folge des direkten Wahlsystems und der Uneinigkeit im konservativen Lager.

Nach der Niederlage von Krishna Prasad Bhattarai und der Nichtkandidatur von Ganesh Man Singh blieb von der Triumvirat des 'Nepali Congress' nur Generalsekretär Girija Prasad Koirala übrig, der gleich in zwei Wahlbezirken des östlichen Tarai erfolgreich war. Daher wurde er von seiner Partei beauftragt, die erste gewählte Regierung des demokratischen Nepal zu bilden.

Ernüchterung folgt auf Euphorie

Hatte die Übergangsregierung immer wieder die Lösung anstehender Probleme auf die lange Bank geschoben und erklärt, dies sei die Aufgabe einer gewählten Regierung, so galt es nunmehr, Farbe zu bekennen. Doch schon recht bald machte die anfängliche Euphorie einer gewissen Ernüchterung Platz, denn es zeigte sich, daß die hochgesteckten Erwartungen des Volkes, die erklärten Ziele und Bestrebungen der Politiker und die Gegebenheiten des Landes nicht so leicht miteinander zu vereinbaren waren. Einige Themen, die schon während des Jahres der Übergangsregierung offen zu Tage getreten waren, rückten im ersten Jahr der G.P.Koirala-Regierung immer mehr in den Brennpunkt des politischen Geschehens.

Eines dieser Themen war die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung. Wurden die wiederholten Zwischenfälle und Unruhen kurz nach dem Ende der Demokratiebewegung noch als eine Art Nachwehen des Systemwechsels betrachtet und die konservativen Kräfte des Panchayat-Systems hierfür verantwortlich gemacht, so schob man die Schuld in der Folgezeit zunehmend Gruppierungen des neuen Vielparteiensystems in die Schuhe. Hatte man anfänglich immer wieder vor Machenschaften der sogenannten Palastkreise gesprochen, so ist hiervon heute kaum noch die Rede.

Wenig Fortschritte

Dennoch kommt die Regierung mit ihrer Arbeit kaum voran. Es kommt daher immer wieder zu Streiks, Demonstrationen und radikalen Ausschreitungen. Die Regierung antwortet mit Schüssen, Schlägen, Verhaftungen und Folterungen durch die Polizei. Hier wird offensichtlich, daß weder das Volk und die Parteien noch die Regierung und die ihr unterstellten Sicherheitsorgane in den vergangenen zwei Jahren gelernt haben, mit den Mitteln und den Freiheiten der



Derzeitige Gegensätze in Nepal (Fotos: Walter Keller/Helmut Budde)

Demokratie richtig umzugehen. Die Menschenrechte werden zum Teil nach wie vor nicht verwirklicht. Die neue Verfassung garantiert den Menschen u.a. das Recht auf freie Meinungsäußerung einschließlich Streiks und Demonstrationen sowie das Recht, Gewerkschaften zu bilden. Insbesondere linksextremistische Gruppen, die zum Teil die Abschaffung der nun konstitutionellen Monarchie und die Ausrufung einer Republik verlangen, mißbrauchen diese Rechte zunehmend zur Durchsetzung ihrer Ziele. Immer wieder kommt es im Verlauf derartiger Demonstrationen zu gewalttätigen Ausschreitungen durch Demonstranten oder zu tätlichen Angriffen auf Politiker und Mitglieder anderer Parteien. Selbst gemäßigte und liberale Parteien wie der regierende 'Nepali Congress' und die oppositionelle 'NCP (UML)' können sich da nicht ganz von freisprechen.

Besonders bedauerlich aber ist, daß auch die Regierung nicht immer im Sinne der Verfassung gehandelt hat und daß sie vor allem den Sicherheitskräften immer noch keine Ausbildung in Demokratie und Menschenrechten hat zukommen lassen. Bestes Beispiel sind die gezielten Polizeischüsse auf unbeteiligte Personen vom 6. April diesen Jahres, bei denen mindestens sieben Personen ums Leben kamen. Ähnliche, wenn auch nicht ganz so gravierende Vorfälle, wa-

ren auch zuvor von Zeit zu Zeit gemeldet worden. Der Innenminister, Sher Bahadur Deupa, dem die Polizeiverwaltung untersteht, lehnt jede Verantwortung ab.

Soziale Spannungen

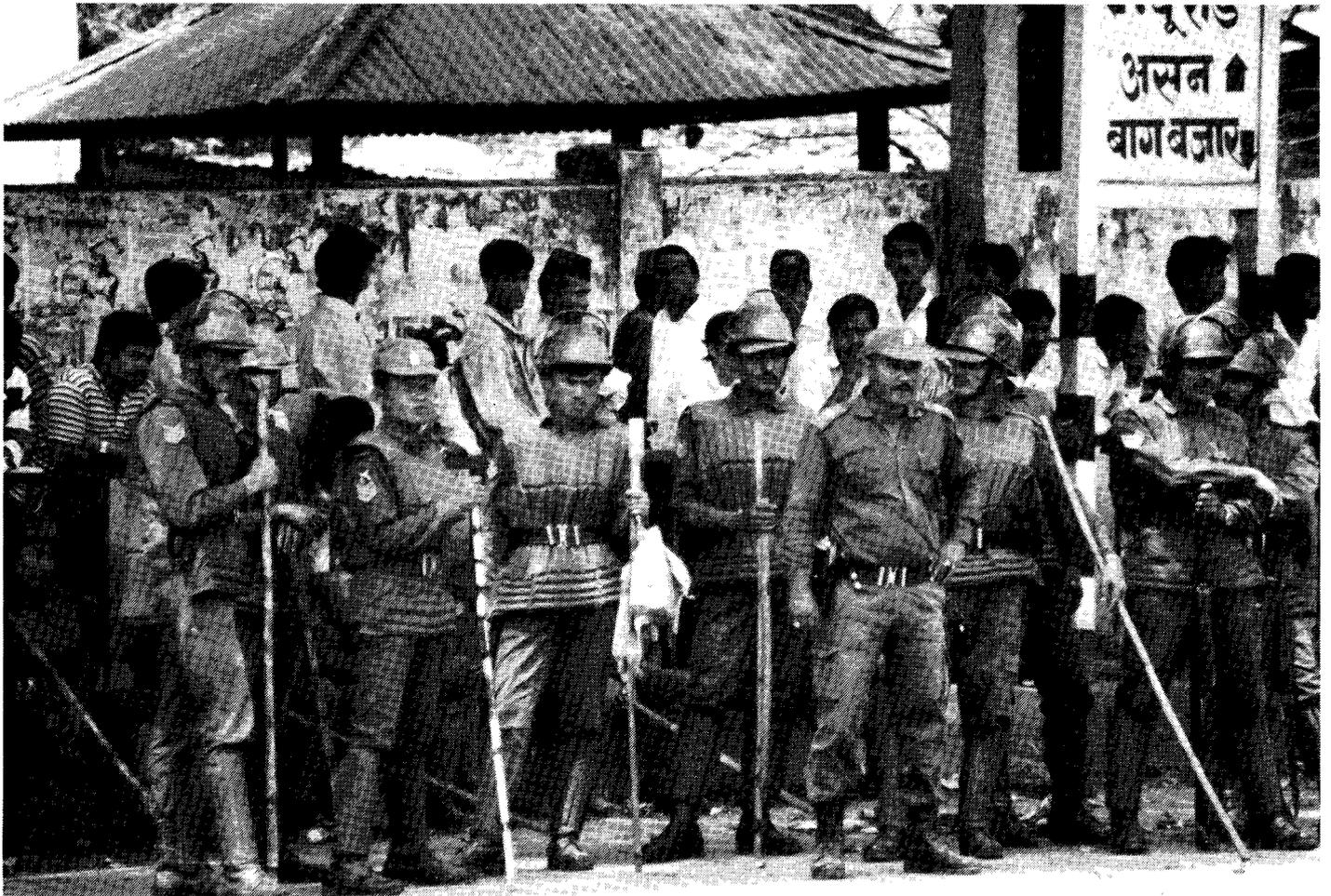
Nicht im Sinne der Verfassung ist auch die Behandlung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Trotz des garantierten Gleichheitsgrundsatzes werden diesen Personen grundlegende demokratische Rechte vorenthalten wie z. B. das Recht zur Bildung von Gewerkschaften, das Streik- und Demonstrationsrecht oder gar das passive Wahlrecht.

Eine der Hauptursachen für die häufigen Unruhen sind die zunehmenden sozialen Spannungen im Lande. Diese hängen damit zusammen, daß es der Regierung trotz guten Willens nicht gelingen will, einige grundlegende Probleme in den Griff zu bekommen, welche die Masse der Bevölkerung hart treffen. Eines der größten Probleme ist die andauernde Preissteigerung für Grundbedarfs-güter und öffentliche Leistungen wie z.B. die Elektrizitätsversorgung. Mit dem Bekenntnis zur freien Marktwirtschaft und der zunehmenden Privatisierung explodierten die Preise, ohne daß die Einkommensentwicklung auch nur annähernd mithalten konnte. Besonders

hart betroffen waren die ohnehin schlecht bezahlten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die nach den Wahlen von 1991 für ein Jahr vertröstet wurden, was im vergangenen Sommer heftige Streiks und Demonstrationen, trotz Verbots, nach sich zog. Viele Menschen wurden damals wegen des Aufrufs zu oder der Beteiligung an diesen Streiks verhaftet oder verloren sogar ihren Arbeitsplatz. Erst nach vielen Wochen konnte der Streik, der von den linken Parteien massiv gefördert wurde, beigelegt werden. Eine deutliche Gehaltserhöhung im öffentlichen Dienst erfolgte erst Mitte April diesen Jahres.

Weitere Vorwürfe an die Regierung

Das Problem der Preissteigerung war daher auch eines der Hauptargumente für die anhaltende Kritik der Oppositionsparteien. Der 'Congress'-Regierung wurde ferner eine zunehmende "Kongressisierung" des Staates und der Verwaltung sowie ein Ausverkauf an Indien vorgeworfen. Ersteres Argument bezog sich auf die Vergabe wichtiger Staatsämter und Verwaltungsposten an Mitglieder oder Sympathisanten des 'Nepali Congress'. Geschürt wurde dieser Vorwurf noch durch den monatelang offen ausgetragenen innerparteilichen Zwist zwischen Premierminister Girija



Prasad Koirala und Ganesh Man Singh, dem sogenannten "obersten Führer des Nepali Congress". Singh forderte offen, einen Teil der zu vergebenden Posten mit ihm nahestehenden Personen, insbesondere aus der Newar-Bevölkerung, der auch er angehört, zu bekleiden. Premierminister Girija Prasad Koirala warf er eine Überbeteiligung der Brahmanen vor. Als Beispiel wurde hier die Ernennung von acht neuen Botschaftern, allesamt Brahmanen, vom vergangenen Herbst genannt. Zu jenen Botschaftern gehört übrigens auch der neue nepalische Botschafter in Bonn, Gopal Prasad Sharma, dem große Kompetenz und Sachkenntnis bescheinigt werden kann. Das eigentliche Problem liegt wohl darin, daß es in den jeweiligen ethnischen (Kasten-)Gruppen noch an geeigneten Personen fehlt, wil sie während der Panchayat-Zeit einfach zu sehr benachteiligt worden waren. Man wird also wohl für längere Zeit noch überwiegend auf hochkastige Hindus zurückgreifen müssen. Eine Benachteiligung der Newar, wie sie von Ganesh Man Singh kritisiert wird, hat es eigentlich nie gegeben. Als Urbewohner des Kathmandutals saßen sie immer nahe an den Schalthebeln der Macht und wurden daher wesentlich mehr bevorzugt als andere ethnische Gruppen (zu den Newar siehe auch 'Südasiens', 3/92). So erklärte

Ganesh Man Singh in einem Interview der Wochenzeitung 'Deshantar' vom 17. Mai nun wesentlich sachlicher, seine Forderungen an den Premierminister lauteten nach wie vor Preiskontrolle, Verbesserung von Recht und Ordnung, unparteiische Verwaltungsreformen und die Berücksichtigung aller Kasten und Völkerschaften innerhalb des öffentlichen Dienstes.

Der Vorwurf des Ausverkaufs an Indien geht auf die Vereinbarungen zwischen Premierminister Koirala und der indischen Regierung vom Dezember 1991 zurück. Mit diesen Vereinbarungen war endlich ein Schlußstrich unter den jahrelangen indisch-nepalischen Zwist über die Handels- und Transitabkommen - Höhepunkt war die indische Wirtschaftsblockade gegenüber Nepal im Jahre 1989 - gezogen worden. Die nepalische Opposition, insbesondere die aus dem linken Lager, sieht in den Vereinbarungen jedoch eine Verstärkung der ohnehin überwältigenden Abhängigkeit Nepals von Indien. Immer wieder hatte man schon seit dem Volksaufstand von 1990 eine Überarbeitung des indisch-nepalischen Friedens- und Freundschaftsvertrages aus dem Jahre 1950 gefordert, der beide Länder gleich zu behandeln vorgibt, dabei aber die unterschiedliche Lage, Größe und Bevölkerungszahl völlig außer acht läßt. Ferner soll die heu-

tige G.P.Koirala-Regierung bei den jüngsten Vereinbarungen mit Indien - so jedenfalls lautet die Behauptung der linken Opposition - im Zusammenhang mit einem Staudammprojekt nepalisches Territorium und insbesondere das Nutzungsrecht nepalischer Flüsse an Indien abgetreten haben. Dies wird von der nepalischen Regierung energisch bestritten, die sich aber vehement weigert, den Inhalt der Vereinbarungen im Parlament offenzulegen unter dem Vorwand, sie sei dazu konstitutionell nicht verpflichtet, da es sich nicht um offizielle Verträge sondern lediglich um Vereinbarungen handele.

Es könnten noch eine ganze Reihe durchaus wichtiger Punkte genannt werden, deren Lösung noch anstehen. Als Beispiele seien hier nur die andauernden Benachteiligungen der ethnischen Gruppen, der unteren Kasten und vor allem auch der Frauen erwähnt, aber auch die Unterbringung und Behandlung der Gefangenen. Selbst Kinder sind gemeinsam mit ihren Müttern in nepalischen Gefängnissen inhaftiert, wo sie bleibende psychische Schäden erleiden, ohne Hoffnung auf eine Zukunft - ein Verstoß gegen grundlegende Menschenrechtsvereinbarungen der Vereinten Nationen (siehe auch Beitrag 'Kinder in nepalischen Gefängnissen' in diesem Heft).