

ASIEN AKTUELL

Der König in Schach: Eine Fortsetzung des demokratischen Transformationsprozesses in Nepal scheint möglich

Bianca Stachoske

1 Einleitung

Der 18. Mai 2006 wird als weiterer Meilenstein auf Nepals langem Weg zur Demokratie in die Geschichte eingehen. Die oppositionelle Sieben-Parteien-Allianz,¹ die sich im November 2005 formiert hat, verkündete an diesem Tag die Streichung jenes Passus in Art. 4 der Verfassung von 1990, der Nepal zu einem hinduistischen Königreich erklärt.² Bislang war das Königreich Nepal (*Nepal Adhirajya*) der weltweit einzige Staat mit hinduistischer Staatsreligion. Nepals König wird traditionell als Inkarnation Vishnus verehrt. Bislang repräsentierte er als "Anhänger arischer und hinduistischer Kultur" die nationale Einheit Nepals.³ Während ihrer 238 Jahre dauernden Herrschaft über Nepal bedienten sich die Könige der nepalesischen Shah-Dynastie des Hinduismus zur Legitimation ihrer Herrschaft (Whelpton 2005: 84). Doch der Nimbus göttlicher Genealogie bewahrte Gyanendra Bir Bikram Shah Dev, den zwölften König aus der Dynastie der Shah, nicht davor, sich den landesweiten Massenprotesten zu beugen, die von weiten Teilen der Bevölkerung getragen wurden und das Land im April 2006 in einen Ausnahmezustand versetzten. Der Mo-

¹ In der Sieben-Parteien-Allianz haben sich im Juli 2005 unter Führung des Vorsitzenden des Nepali Kongress, G. P. Koirala, der *Nepali Congress*, der *Nepali Congress (Democratic)*, die *Communist Party of Nepal Unified Marxist-Leninist*, die *Nepal Majdoor Kisan Party* (Arbeiter- und Bauernpartei), die *United People's Front*, die *United Left Front* sowie die im Terai beheimatete regionale *Nepal Sadbhavana Party* in einem Bündnis zusammengeschlossen, um den König zum Ende der Kampfhandlungen und zur Unterstützung ihrer gemeinsamen Agenda für Frieden und Demokratie zu bewegen (Crisis Watch 2005).

² Art. 4 (1): Nepal is a multiethnic multilingual, democratic, independent, indivisible, sovereign, Hindu and Constitutional Monarchical Kingdom [Übersetzung der nepalesischen Verfassung in: *Himalayan Research Bulletin*. Vol. XI, Nos. 1-3, 1991].

³ Art. 27. His Majesty: (1) In this Constitution, the words "His Majesty" mean His Majesty the King for the time being reigning, being a descendant of the Great King Prithvi Narayan Shah and an adherent of Aryan Culture and the Hindu Religion. (2) His Majesty is the symbol of the Nepalese nationality and the unity of the Nepalese people. (3) His Majesty is to preserve and protect this Constitution by keeping in view the best interests and welfare of the people of Nepal.

narch ist im Kampf um die absolute politische Macht im Himalajastaat unterlegen und die maoistische Rebellenbewegung der CPN-M (Communist Party of Nepal-Maoist) scheint ihrem erklärten Minimalziel, der Abschaffung der Monarchie in Nepal, ein gutes Stück näher gekommen zu sein.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich Gyanendras Machtergreifung am 1. Februar 2005 als politisch wohl kalkulierte Präventivmaßnahme im Hinblick auf das wahrscheinliche Ergebnis eines möglichen politischen Konsens zwischen den maoistischen Rebellen und den etablierten Parteien: In einem demokratisch ausgehandelten Friedensprozess zwischen den Parlamentsparteien, dem König und der maoistischen Organisation wählte sich der machtpolitisch ambitionierte Gyanendra chancenlos und fürchtete zudem den Verlust königlicher Privilegien.

Der König, so scheint es, wollte mit seinem Staatsstreich der drohenden Entmachtung der Monarchie und seinem persönlichen Absturz in die politische Bedeutungslosigkeit entgehen. Gyanendra hat dieses Alles-oder-nichts-Spiel verloren und seinen Einsatz, die Beibehaltung königlicher Privilegien im zukünftigen politischen System Nepals, verspielt.

2 Der König in Schach: Parteien und Maoisten im Zugzwang

Nach wochenlangen Generalstreiks und Massenprotesten gipfelte am 21. April 2006 in Katmandu der Widerstand gegen das Regime Gyanendras in gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den Protestanten und der Polizei. Am Abend desselben Tages erklärte der 58-jährige Monarch in einer Fernsehansprache, die Souveränität solle nun zurück in die Hände des Volkes gegeben werden. Diesen Händen hatte Seine Majestät Gyanendra Bir Bikram Shah Dev sie am 1. Februar 2005 höchst selbst entrissen. Dem Sturz des Königs waren wochenlange Generalstreiks und Massendemonstrationen vorausgegangen, die gemeinsam von der Sieben-Parteien-Allianz und den maoistischen Rebellen initiiert worden waren. Zuvor hatte sich der königliche Diktator mit allen Mitteln der Repression gegen die drohende Niederlage gewehrt und in Katmandu die wütenden Proteste mit Polizeigewalt niederschlagen lassen. Das Vorgehen der Polizei gegen die Protestanten provozierte die Ausweitung des Widerstands.

Konzertierte Aktionen unter der Führung der Sieben-Parteien-Allianz, die in Kooperation mit den maoistischen Rebellen und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen den Widerstand gegen das königliche Regime organisiert hatte, zwangen Gyanendra nach etwas mehr als einem Jahr von der Spitze politischer Macht zurück in die Rolle eines Monarchen mit ausschließlich repräsentativer Funktion. In einer zweiten Ansprache am 24. April forderte der entmachtete König die oppositionelle Sieben-Parteien-Allianz auf, einen Ministerpräsidenten zu benennen, um die Rückkehr zur parlamentarischen Demokratie einzuleiten. Darüber hinaus kündigte Gyanendra an, sein Handeln künftig an Art. 35 der Verfassung auszurichten. Dieser sieht vor, dass der König nur in Übereinstimmung mit der Regierung handeln kann. Mit

diesem Schritt kehrt Nepals König zum politischen Status quo ante vom 1. Februar 2005 zurück.

Sollte sich der umstrittene Monarch durch dieses Zugeständnis den Erhalt seiner Privilegien und damit seiner politischen Einflussmöglichkeiten erhofft haben, so setzte die Erklärung der Interimsregierung am 18. Mai 2006 solchen Hoffnungen ein Ende. Bereits die ersten politischen Maßnahmen der aus Mitgliedern des Oppositionsbündnisses gebildeten Übergangsregierung rühren an den Grundfesten des Himalajastaates, dessen soziale und politische Kultur über einen langen Zeitraum hinweg von der Institution der Monarchie und der Bedeutung des Hinduismus im Kontext nationaler Identitätsbildung bestimmt wurden (Dahal 2006: 1). Neben der Erklärung Nepals zu einem säkularen Staat und der Degradierung des Monarchen zu einem Titelträger ohne politische Macht und Privilegien beinhaltete die Erklärung der Übergangsregierung grundlegende Neuerungen.

3 Zusammenfassung der wichtigsten Neuerungen

Dazu zählen die Übertragung aller legislativen Befugnisse auf das Repräsentantenhaus sowie der Transfer der Exekutive auf den Ministerrat. Ehemals *His Majesty's Government* wird Nepals Regierung nun den Titel *Government of Nepal* führen, auch die ehemals königliche Armee *Royal Nepal Army* wird in *Nepali Army* umbenannt. Künftig wird der Oberkommandierende der Streitkräfte durch das Ministerkabinett ernannt. Die Armee soll in Zukunft einem noch zu konstituierenden Nationalen Sicherheitsrat unter dem Vorsitz des Premierministers unterstellt werden. Damit wurde dem König der Oberbefehl über seine wichtigste Machtressource, die 90.000 Mann starke nepalesische Armee, entzogen. Das Militär wird fortan ziviler Kontrolle unterstehen. In einem weiteren Schritt wurde am 24. Juli 2006 das im königlichen Palast angesiedelte *Principal Military Secretariat* aufgelöst und damit ein wichtiges Bindeglied zwischen Palast und Armee zerschlagen (FES 19.5.2006: 2).

Ein weiteres Novum ist die Auflösung des Ständigen Komitees des *Rāja Parishad* (Königlicher Rat) sowie die Übertragung aller seiner Aktivitäten auf das Parlament. In Art. 34 der Verfassung von 1990 ist der *Rāja Parishad* als ein allein dem König unterstelltes Organ konstituiert, das neben Mitgliedern der königlichen Familie Vertreter der Regierung, der Opposition, des Militärs, der Exekutive und der Legislative umfasst und dem König – neben anderen Gremien – als machtvolles Instrument politischer Einflussnahme diente. Neben dem *Rāja Parishad* existierten im Rahmen der Verfassung sog. konstitutionelle Gremien, die dem Monarchen einen fundamentalen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess sicherten. Sie spielten eine besondere Rolle bei der Besetzung wesentlicher Verfassungsorgane in Nepal und standen in der Rangordnung neben bzw. sie operierten zwischen den eigentlichen Staatsorganen und steuerten deren Besetzung. Dabei sicherten zwangsläufige Verschränkungen dem König die Einflussnahme auf die Institutionen und setzten

das Prinzip der Gewaltenkontrolle außer Kraft. Bei der Neugestaltung der Verfassung wird es u.a. darauf ankommen, diese Einfallstore königlicher Autokratie fest zu verschließen.

Die Interimsregierung hat dem Monarchen nun nahezu sämtliche Privilegien entzogen. Zukünftig behält sich das Parlament das Recht vor, die Thronfolge per Gesetz zu regeln und über die Apanage und sonstige Privilegien des Monarchen zu bestimmen. Ferner werden königlicher Besitz und Einkünfte von nun an besteuert und die Angestellten des königlichen Haushalts dem öffentlichen Dienst unterstellt.

Die wohl größte Symbolkraft liegt jedoch in der Aufhebung der königlichen Immunität durch die Interimsregierung: Gyanendra Bir Bikram Shah Dev, Inkarnation des göttlichen Vishnu, wird sich als erster Monarch in der nepalesischen Geschichte im Herbst 2006 den Fragen einer fünfköpfigen Untersuchungskommission stellen müssen. Die Kommission wurde von der Sieben-Parteien-Allianz einberufen und wird sich mit seiner Rolle bei der blutigen Niederschlagung der demokratischen Proteste im April 2006 beschäftigen. Während der dreiwöchigen Proteste gegen Gyanendras Herrschaft waren 21 Demonstranten getötet und 5.000 verletzt worden (Sharma 2006).

4 Festschreibung neuer Eckpunkte politischer Transformation?

Ob Nepal in Zukunft seine Chancen auf eine demokratische Transformation wahren kann, wird nun von dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen den demokratischen Parteien und der maoistischen Rebellenbewegung abhängen. Dabei wird es von entscheidender Bedeutung sein, die Maoisten vollständig in den demokratischen Prozess einzubinden.

Gemeinsam mit Pushpa Kamal Dahal, alias Genosse Prachand, dem Vorsitzenden der maoistischen Partei Nepals (CPN-M), und Vertretern der großen Parteien unterzeichnete G. P. Koirala am 16. Juni 2006 eine Vereinbarung, die die Bildung einer neuen Übergangsregierung unter Beteiligung der Maoisten sowie die Vorbereitung einer verfassungsgebenden Versammlung im Frühjahr 2007 vorsieht. Zudem bekennen sich Nepals Maoisten in der Vereinbarung zum demokratischen Rechtsstaat. Damit bleibt der Weg zu Friedensgesprächen zwischen der Interimsregierung und den Maoisten weiterhin offen, auch wenn nach wie vor grundlegende Differenzen zwischen beiden Parteien bestehen. Diese betreffen die Frage nach der Ausrichtung von Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung ebenso wie die Festlegung der Modalitäten und Zielsetzungen einer solchen Versammlung. Die Art der Beteiligung der CPN-M an der Übergangsregierung ist ebenso wenig abschließend geklärt wie die Bedingungen ihrer Entwaffnung.

Auch nach dem Niedergang des königlichen Regimes ist Nepals Zukunft ungewiss. Der demokratische Transformationsprozess innerhalb des südasiatischen Binnenstaates ist seit vielen Jahrzehnten durch eine Abfolge von Reformschritten und Re-

staurationsbestrebungen gekennzeichnet, die nicht selten durch massiven politischen Einfluss von außen – vor allem von indischer Seite – gesteuert worden sind. Auf diesen Zusammenhang gründeten sich Gyanendras Bemühungen, sich die Unterstützung seines Regimes durch externe Parteien wie China, den einflussreichen Nachbarn Indien oder gar die USA zu sichern. Zwar signalisierte China nach dem Coup zunächst öffentliche Unterstützung und entsandte im März 2005 seinen Außenminister Li Zhaoxing nach Katmandu. Im Februar des Folgejahres äußerte man sich in Beijing jedoch besorgt angesichts der politischen Entwicklungen und forderte den König zum Dialog mit seinen Gegnern auf.⁴ Mit seinem Staatsstreich hat Nepals Monarch seine Chancen auf externe Unterstützung zunichte gemacht. Von der Weltgemeinschaft außenpolitisch weitgehend isoliert, abgeschnitten von Entwicklungshilfe und militärisch nicht in der Lage, die Oberhand im innenpolitischen Mächtedreieck zwischen Monarchie, etablierten Parteien und der maoistischen Rebellbewegung zu gewinnen, musste er sich den landesweit eskalierenden Protesten im April beugen. Zum Fall Gyanendras hat am Ende auch die fehlende Bereitschaft der Sicherheitskräfte des Militärs und der Polizei beigetragen, ihn bei der blutigen Niederschlagung der zivilgesellschaftlichen demokratischen Proteste zu unterstützen (Danahar 2006).

5 Führungsschwäche, demokratisches Defizit und Vertrauensverlust: Das Versagen der politischen Parteien nach 1990

Beobachter haben die Protestaktionen, die zum Fall Gyanendras beigetragen haben, mit jener demokratischen *janāndolan*⁵ verglichen, die 1990 das Ende des autoritären *pañchāyat*-Regimes⁶ in Nepal eingeleitet hatte.

⁴ Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>.

⁵ *janāndolan* ist die Bezeichnung für die 1990 formierte demokratische Protestbewegung, die zur Abschaffung des *pañchāyat*-Systems führte und den Grundstein für die Demokratisierung des nepalesischen Regimes legte (Brown 1996; Whelpton 2004: 261). Im Nepali steht, ebenso wie im Hindi, das Präfix *jan* für *Volk*, *āndolan* ist die literarische Umschreibung einer *Bewegung*. Wortgetreu lautet die Übersetzung demnach *Volksbewegung*.

⁶ *pañchā* bedeutet literarisch übersetzt *eine beliebige Ansammlung von fünf* (Dingen oder Personen), während die adjektivische Bedeutung von *yat* in etwa dem deutschen Suffix *-mäßig* entspricht. Der Begriff bezeichnet ein Ratssystem auf Dorfebene, das ursprünglich auf fünf Mitglieder ausgelegt war (*pañch* = *fünf*). Die politische Struktur des *pañchāyat* war ursprünglich ein Instrument der lokalen Selbstverwaltung und ist ein gemeinsames Erbe Indiens und Nepals, das in alten hindupolitischen Traditionen wurzelt.

Mit dem in der Verfassung 1962 unter König Mahendra eingeführten *pañchāyat*-System versuchte dieser, an das traditionelle Verwaltungssystem anzuknüpfen, um ein autokratisches System zu installieren, in dem Parteien vom politischen Prozess ausgeschlossen wurden. Das nepalesische *pañchāyat* der Jahre 1962-1990 setzte sich aus unterschiedlichen Ratsebenen – von der Dorf- bzw. Stadt- über die Distrikts- bis zur Staatsebene – zusammen. Nur in der untersten Ebene wurden Mitglieder direkt gewählt.

Diese erscheint aus heutiger Sicht keineswegs als die umfassende nationale Befreiungsbewegung, die seinerzeit in der demokratieverliebten internationalen Berichterstattung präsentiert wurde. So entstammten einige der wichtigsten Protagonisten der *janāndolan* der traditionellen Elite und bewiesen in den Folgejahren größeres Interesse daran, ihren Zugang zur politischen Macht zu sichern als den Marginalisierten und Unterprivilegierten die soziale und politischen Teilhabe zu ermöglichen. Die Protestbewegung von 1990 trug zu einem Klima neuen politischen Bewusstseins bei, das wiederholte Restaurationsbestrebungen überdauerte. Indes mangelte es an der Ausbildung stabiler zivilgesellschaftlicher Strukturen, die eine unverzichtbare Bedingung politischer Transformation sind. Die Bewegung von 1990 mobilisierte kein ausreichendes zivilgesellschaftliches Potenzial, um diejenigen zum Umdenken zu bringen, die vom Erhalt der alten Machtstrukturen profitierten. Seit dem sind sechzehn Jahre vergangen, in denen die Kombination aus relativer Mehrheitswahl und einem Mehrparteiensystem häufige Regierungswechsel begünstigte und einen in höchstem Maß destabilisierenden Einfluss auf das politische System hatte. Viele Nepalesen – und keinesfalls nur jene, die dem linken politischen Lager zuzurechnen sind, haben seit Wiedereinführung des Mehrparteiensystems die Repräsentativität der politischen Parteien in Frage gestellt. Besonders die armen Bewohner ländlicher Regionen wurden im Spektrum der politischen Parteien nicht berücksichtigt (Bray et al. 2003: 119). Zudem blieb Korruption im öffentlichen Bereich in Nepal, wie in anderen Ländern Südasiens, ein bestimmender Faktor.⁷

Nachdem Gyanendra am 24. April 2006 in die Wiedereinsetzung des von ihm bereits 2002 aufgelösten Parlaments eingewilligt hatte, bestimmte die Sieben-Parteien-Allianz am 30. April Girija Prasad Koirala zum Premierminister und bildete eine Übergangsregierung. Für den 83-jährigen Koirala ist dies bereits die dritte Amtszeit. Seine Ernennung offenbart ein fundamentales Problem nepalesischer Parteipolitik, dass auf unüberwindbaren sozialen, ökonomischen und politischen Grenzen basiert und fest in der soziokulturellen Identität Nepals verankert ist. Die angestammten soziopolitischen Strukturen ermöglichen die Konservierung feudaler Privilegien der traditionellen Eliten. Sie reichen tief in das Parteienwesen hinein und haben die Entwicklung alternativer politischer Eliten innerhalb des politischen Systems in Nepal nachhaltig verhindert.

⁷ Dies belegen u.a. die von Transparency International durchgeführten Untersuchungen. Der seit 1995 von dieser Nichtregierungsorganisation veröffentlichte *Corruption Perceptions Index* (CPI) weist für Nepal im Jahr 2005 einen Wert von 2,5 aus, wobei 10 für ein als korruptionsfrei wahrgenommenes System steht und der Wert null ein Höchstmaß an Korruption repräsentiert. Nepal rangiert damit innerhalb Südasiens im Mittelfeld hinter Sri Lanka und Indien mit 3,2 bzw. 2,9 und deutlich vor Bangladesch, das nur einen Wert von 1,7 erreicht. Eine von Transparency International 2002 auf der Basis von Bürgerbefragungen in fünf Ländern (Indien, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesch und Nepal) durchgeführte vergleichende Untersuchung zur Wahrnehmung von Korruption konstatiert, dass es sich bei der Korruption in Südasien um ein endemisches und weit verbreitetes Phänomen handelt, das die Produktivität und Effektivität der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Projekte und Dienstleistungen erheblich schmälert.

6 Die unvollständige Etablierung demokratischer Strukturen nach 1990: eine Hypothek für die Zukunft?

Auch mehr als eine Dekade nach der nominalen Demokratisierung wurden bürgerliche und politische Partizipationsrechte für die Mehrheit der Bevölkerung, besonders in den ländlichen Regionen, nicht erreicht. Ein von Beginn an instabiles Parteiensystem, Regierungen mit einer kurzen Halbwertszeit und nepotistische Strukturen haben das demokratische System Nepals nachhaltig beschädigt. Die unvollständige Etablierung demokratischer Strukturen geht in Nepal mit einer hohen Personalisierung der Politik einher. Die herausragende Position G. P. Koiralas ist nur eines von zahllosen Beispielen, die den hohen Personalisierungsgrad der nepalesischen Politik bezeugen. Die weit verbreitete Korruption und eine mangelnde Effektivität bei der Durchsetzung politischer Partizipationsrechte für weite Teile der Bevölkerung ist zu einem Großteil der Tatsache geschuldet, dass eine hohe Zahl der politischen Funktionsträger des autoritär-monarchistischen *pañchāyat* kooptiert wurde (Grundmann 1994: 290f.).

Der Demokratisierungsprozess in Nepal vollzog sich im Rahmen einer Akteurskonstellation, die durch den Konflikt zwischen von mehr oder minder demokratisch orientierten Akteuren auf der einen Seite und durch gewaltbereite linksextreme Gruppen andererseits geprägt war. Nepal repräsentiert einen Transformationsfall, bei dem das neue demokratische System zunächst durch schleichende Auszehrung der schwach konsolidierten demokratischen Institutionen ausgehöhlt wurde. Die Erosion der demokratischen Institutionen bereitete schließlich den Boden für den Staatsstreich, der die nach wie vor starken autoritären Kräfte wieder an die Macht brachte. Nachhaltige Demokratisierung bedarf eines Gründungskompromisses, in dem sich alte und neue politische Akteure über die grundsätzlichen Regeln des politischen Systems verständigen. Das Fehlen eines verbindlichen *elite settlement* impliziert eine permanente Gefährdung der Demokratie. Nach der *janāndolan* 1990 verweigerten die alten politischen Eliten eine solche Vereinbarung und die neuen zivilgesellschaftlichen und politischen Kräfte verfügten nicht über die nötige Durchsetzungskraft, einen verbindlichen demokratischen Regelkompromiss zu etablieren. Somit wurde eine wichtige Grundbedingung, die der jungen nepalesischen Demokratie hätte Stabilität verleihen können, von Beginn an ignoriert (vgl. Higley et al. 1992; Merkel et al. 2004: 108). Der Kollaps des schwachen demokratischen Systems war aus dieser Perspektive unvermeidlich.

7 Eine neue Demokratiebewegung?

Während die *janāndolan*-Bewegung also von Analysten als die Ausformung eines aus der Mittelschicht hervorgegangenen und von ihr getragenen Protests charakterisiert wird, der ein stringentes Programm zur sozialen Umgestaltung völlig vermissen ließ (z.B. Brown 1996: 140), erscheint die Protestbewegung des Jahres 2006 in einem etwas anderen Licht.

Die neue Bewegung umfasst alle gesellschaftlichen Schichten Nepals und mobilisiert eine – aus konflikttheoretischer Sicht – kritische Masse vor allem junger Intellektueller, die sozial unterprivilegiert und bisher von der politischen und sozialen Partizipation weitgehend ausgeschlossen waren. Zu den Auslösern der Protestbewegung zählen neben den ungelösten Verteilungskonflikten, die 1996 zum Ausbruch des maoistischen *janyuddh* (Volkskrieg) in den ländlichen Regionen Nepals geführt haben, das Zusammenspiel der Sieben-Parteien-Allianz mit den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die von Ihnen organisierten städtischen Massenproteste entwickelten innerhalb weniger Monate ein machtvolleres Gegengewicht zur königlichen Regierung. Unterstützt wurden die Proteste von der nepalesischen Diaspora ebenso wie von Teilen der internationalen Zivilgesellschaft.

Auch die maoistische Strategie des Volkskriegs, den die CPN-M seit 1996 gegen die Regierung führt, hat ihre Wirkung auf den Zerfall des politischen Systems nicht verfehlt. Das staatliche Machtmonopol in Nepal wurde durch den zehnjährigen *janyuddh* bereits nachhaltig ausgehöhlt. Die ohnehin fragilen wirtschaftlichen und politischen Strukturen des Landes, das im internationalen Vergleich konstant zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehört, wurden durch den Konflikt zwischen den maoistischen Rebellen und den seit 1996 amtierenden Regierungen nachhaltig erschüttert. Die Erreichung lang ersehnter Entwicklungsziele ist für Nepal heute in weite Ferne gerückt. Vor allem die Bevölkerung der ländlichen Regionen außerhalb des dicht besiedelten Tals von Katmandu und des im Süden an Indien grenzenden Flachlands des Terai hatte gleichermaßen unter Übergriffen durch die *maobādi* und durch Truppen der Regierung zu leiden (amnesty international 2005; 2002; 2003a).

Hinzu kam nach dem Coup d'État der Verlust internationaler Anerkennung der königlichen Regierung, die zunehmend unter den Druck der internationalen Gemeinschaft geriet. Die Verknüpfung dieser Faktoren führte schließlich zum Zusammenbruch des instabilen königlichen Regimes, das ohne die Loyalität der nepalesischen Armee und ohne externe Unterstützung scheitern musste (Dahal 2006: 2).

Nach 1990 wurde die notwendige politische Einflussnahme marginalisierter Bevölkerungsschichten durch die fortbestehende Dominanz angestammter soziopolitischer Eliten weiterhin erschwert. Dies galt besonders für die demokratischen Basisorganisationen und verhinderte so weiter führende politische Reformen auf allen Ebenen. In Nepal wurde nach dem demokratischen Aufbruch 1990 deutlich, dass diejenigen, die zur Durchsetzung nachhaltiger Reformen in der Lage gewesen wären, selbst am meisten vom Erhalt des Status quo profitierten und demzufolge kein Interesse an grundlegenden Veränderungen hatten. Auch wenn Nepals Verfassung bereits in der Vergangenheit Freiheit und Gleichheit hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts konstatiert, bleibt die Praxis besonders hinsichtlich der Garantie des passiven Wahlrechts weit hinter dieser Maßgabe zurück. Dies liegt zu einem großen Teil in der mangelnden Effizienz der Parteien bei der Aggregation und Kommunikation von Interessen aller Bevölkerungsgruppen begründet.

Eine Betrachtung des politischen Prozesses in Nepal offenbart die große Kluft zwischen den Verfassungsprinzipien (politische Gleichheit, formale Bürgerrechte) einerseits und den anhaltend geringen Lebenschancen für den Großteil der Bevölkerung andererseits. Noch immer ist die Stabilisierung familiärer, elitärer und patrimonialer Strukturen primäres Interesse der politischen und gesellschaftlichen Führungsschicht. Für die Bewahrung dieses Status quo werden von ihnen alle dazu verfügbaren politischen und ökonomischen Ressourcen eingesetzt und stehen deshalb für notwendige Reformprogramme nicht mehr zur Verfügung. Dieser Umstand führt zwangsläufig zur Blockierung sozial und politisch notwendiger Transformationen, die zur Überwindung von Armut, Abhängigkeit und Ungleichheit unabdingbar sind. Im Falle Nepals manifestierten sich die grundlegenden Mängel bereits in der Phase der repräsentativen Konsolidierung und bedingen die bislang unbewältigten soziopolitischen Entwicklungsdefizite, die eine Stabilisierung der Demokratie bislang verhindert haben. Doch bereits die Verfassung und Umsetzung des Wahlrechts waren 1990 mit eklatanten Mängeln behaftet, die das Aufbrechen der traditionellen Machtstrukturen erschwerten. Im Hinblick auf eine neue Verfassung wird u.a. von entscheidender Bedeutung sein, ob diejenigen Defekte des nepalesischen Wahlsystems, die bislang die traditionelle Eliten begünstigt haben und so für den transformatorischen Stillstand verantwortlich sind, beseitigt werden können.

Gravierende Disparitäten innerhalb der nepalesischen Gesellschaft erfordern eine Etablierung von Parteien auf nationaler Ebene, die sich für die Belange der zahlreichen Minderheiten und benachteiligten Gruppen engagieren. Indigene Gruppen, Dalit und Frauen sind sowohl im Parlament als auch innerhalb der Parteien unterrepräsentiert oder gar nicht vertreten. Die von der Wahlkommission veröffentlichten Zahlen zur Regierungswahl 1999 offenbarten, dass sich die Vertreter marginalisierter Gruppen im parteiinternen Wettbewerb nur schlecht durchsetzten. Demzufolge gestaltet sich die politische Repräsentation dieser Gruppen im Parlament zwangsläufig schwach. Ein Paradoxon des nepalesischen Mehrheitswahlsystems ist der Umstand, dass das angewandte sog. *First-past-the-post*-System am zuverlässigsten in einem Zweiparteiensystem funktioniert, d.h. innerhalb einer Konstellation, in der zwei dominante, programmatisch klar voneinander abgegrenzte Parteien miteinander konkurrieren (Großbritannien, USA). Angesichts seiner stark fragmentierten Parteienlandschaft lässt sich ermeszen, wie wenig ein solches System für Nepal geeignet ist. Innerhalb eines Mehrparteiensystems ist grundsätzlich ein proportionales System zur Repräsentation von Minderheiten besser geeignet. Allerdings birgt es das Risiko einer Zersplitterung der Legislative und führt im schlimmsten Fall zu schwachen, instabilen und häufig wechselnden Regierungen.

Die Entwicklung in Nepal seit 1990 hat gezeigt, dass die mehrheitsbildende Tendenz der relativen Mehrheitswahl durch das Mehrparteiensystem neutralisiert wurde und umgekehrt. Die Kombination aus relativer Mehrheitswahl und einem Mehrparteiensystem begünstigte häufige Regierungswechsel und hatte einen destabilisierenden Einfluss auf das politische System. Der wesentliche Mangel der relativen Mehr-

heitswahl in Verbindung mit einem Mehrparteiensystem liegt in Nepal in der starken Einschränkung der Vertretung benachteiligter Gruppen. Aus institutioneller Perspektive trug das bisherige Verbot der Gründung von Parteien, die auf religiöser, regionaler oder ethnischer Basis operieren [Art. 112 (1-4)], in Verbindung mit der diskriminierenden Praxis der willkürlichen Auslegung dieser Verfassungsbestimmungen eklatant zum demokratischen Defizit des Wahlsystems bei.

Mangelnde politische Repräsentation und Partizipation haben ihre Ursachen in der soziokulturellen Struktur der nepalesischen Gesellschaft. Die Beibehaltung sozioreligiöser Traditionen verwehrte es einer großen Mehrheit der Nepalesen über einen langen Zeitraum, selbstbestimmt Entscheidungen für ihr Leben zu treffen. Ein sozial stark reglementiertes Gesellschaftswesen stößt zwangsläufig an ihre Grenzen, wenn es darum geht, innerhalb kürzerer Zeit ein ausreichendes Potenzial an partizipationsfähigen Bürgern bereitzustellen. Darüber hinaus entscheidet gerade in schwach entwickelten Ländern wie Nepal v.a. die ökonomische Situation eines partizipationswilligen Bürgers darüber, ob er tatsächlich in der Lage ist, innerhalb des politischen Prozesses zu konkurrieren. Die Tatsache, dass einem Großteil der Bevölkerung politische und soziale Teilhaberechte systematisch verwehrt blieben, steht im Falle Nepals in einem engen Zusammenhang mit einer schwach entwickelten zivilgesellschaftlichen Struktur.

8 Neue Perspektiven für eine demokratische Transformation

Mit dem Ende der autoritären Herrschaft Gyanendras ist Nepal dem Ziel einer nachhaltigen Demokratisierung möglicherweise wieder ein Stück näher gekommen. Doch einige grundlegende Hindernisse, die einen nachhaltigen Transformationsprozess in Nepal bislang blockierten, wurden auch durch die Entmachtung des Königs nicht beseitigt. Der Journalist Paul Danahar beschreibt den Sachverhalt treffend: "Die Mitglieder der Oppositionsführung in Nepal sind so alt, dass sie kaum laufen, geschweige denn eine Revolution anführen können" (Danahar 29.4.2006). Doch das Handicap der nepalesischen Oppositionsparteien lässt sich kaum auf die altersbedingte physische Schwäche ihrer Führer reduzieren. Das Vertrauen der nepalesischen Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit der politischen Parteien wurde in den Jahren seit 1990 wiederholt grundlegend erschüttert. Dazu trugen die parteiinternen, aber auch die zwischen den Parteien ausgetragenen Machtkämpfe bei. Diese haben die Parteien enorm geschwächt und verschafften dem König so einen immensen Vorteil im Kampf um die politische Macht (Mishra 2005).

Angesichts der tiefen politischen und ökonomischen Krise, in der sich das Land seit Jahren befindet, genoss v.a. bei den Angehörigen der weniger gebildeten Schichten der König lange Zeit noch einen Vertrauenskredit, wenn es um die Frage ging, welche der beteiligten Akteure – Monarchie, etablierte Parteien oder Maoisten – in der Lage sind, den Bürgerkrieg zu beenden. Dennoch: Demokratische Normen und Verfahren scheinen innerhalb der Bevölkerung tiefer verankert als im politischen Ver-

ständnis derjenigen, die als Repräsentanten des Volks firmieren. Die Zustimmung zu den etablierten Politikern bei der Bevölkerung ist gering – und diese Unzufriedenheit ist ein wichtiger Trumpf der maoistischen Bewegung. Auch König Gyanendra profitierte von der allgemeinen Unzufriedenheit mit den Parteipolitikern: Nicht wenige, die das Vertrauen in demokratische Institutionen verloren und unter den Folgen des Krieges zu leiden haben, befürworteten seine antidemokratischen Schritte im Februar 2005.

Ein instabiles politisches System, zerrüttet durch ständig wechselnde Kabinette, Korruption, Klientelismus und ein legitimatorisches Defizit, demonstriert das Scheitern der Parteiendemokratie in Nepal. Horizontale Verteilungsmängel und die politische und soziale Exklusion einer Mehrheit der Bevölkerung liefern den gesellschaftlichen Sprengstoff im Himalajastaat, der weltweit zu den ärmsten Ländern zählt.⁸ Der sozialrevolutionäre Kampf der maoistischen Bewegung richtete sich zum einen gegen das Staats- und Gesellschaftssystem, das bis zur Auflösung des Parlaments durch den König im Oktober 2002 auch von den politischen Parteien repräsentiert wurde. Der König mag vorerst aus dem Spiel genommen worden zu sein – die Differenzen zwischen den Maoisten und der nicht zuletzt auch innerhalb der parlamentarischen Parteien beheimateten soziopolitischen Elite sind damit nicht überwunden. Auch nach der Entmachtung des Königs ist die große Mehrheit der nepalesischen Bevölkerung von einer grundlegenden Verbesserung ihrer Lebenschancen weit entfernt.

Vieles wird in Zukunft davon abhängen, in welcher Weise sich die alten politischen Eliten mit den Befürwortern eines neuen Regimes über die Determinanten eines neuen politischen Systems in Nepal verständigen und wie tragfähig der gesellschaftliche Kompromiss zwischen beiden Lagern sein wird. Die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit werden in Verbindung mit der Bekämpfung der Armut in den kommenden Jahren einen Großteil der nationalen politischen und zivilgesellschaftlichen Ressourcen fordern.

⁸ Der Human Development Index (HDI) 2004, mit dessen Hilfe der Stand menschlicher Entwicklung im internationalen Vergleich anhand zahlreicher Indikatoren bestimmt werden kann, ordnet Nepal auf Rang 140 von 177 ein. Im Zeitraum zwischen 1990 und 2002 realisierte Nepal einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess. Der HDI-Index stieg stetig von dem 1990 ermittelten Wert 0,418 auf den Stand von 0,504, der anhand der Daten aus dem Jahr 2002 berechnet wurde. Mit diesem Wert gelang der Sprung in die Kategorie der Länder auf mittlerem Entwicklungsstand. Der ermittelte HDI-Index von 0,504 gehört jedoch zu den schwächsten innerhalb Südasiens. Der Abstand zum am schlechtesten bewerteten Pakistan, das zur Kategorie der am wenigsten entwickelten Staaten gezählt wird (HDI-Rang 142, HDI-Index 0,497), ist deutlich geringer als der zu den am besten abschneidenden Ländern (Malediven 0,752, Sri Lanka 0,740). Im Vergleich dazu liegt das Ergebnis Indiens mit 0,563 im Mittelfeld (HDI 2004). Die dazu für das Ranking herangezogenen statistischen Daten stammen jedoch aus dem Jahr 2002. Die Effekte der im Jahr 2002 einsetzenden dramatischen politischen Veränderungen und die Intensivierung des Bürgerkriegs auf die Entwicklung sind noch nicht statistisch erfasst und es ist evident, dass Nepals Entwicklung bereits jetzt durch die Folgen des Bürgerkriegs einen deutlichen Rückschlag erlitten hat, der noch weit in die Zukunft hineinwirken wird.

Literatur

- Brown, Louise T. (1996): *The Challenge to Democracy in Nepal. A Political History*, London: Routledge
- Bray John, Leiv Lunde und S. Mansob Murshed: "Nepal: Economic Drivers of the Maoist Insurgency", in: Ballentine, Karen und Jake Sherman (Hrsg.) (2003): *Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner, S. 107-132
- Dahal, Dev Raj (2006): *Nepal's Difficult Transition to Democracy and Peace*, Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Asien und Pazifik, Katmandu: Friedrich Ebert Stiftung
- Dahal, Dev Raj (2001): *Electoral System and Election Management in Nepal*, Friederich-Ebert Stiftung, unter <http://www.nepaldemocracy-org/civic-education/election-management.htm>, veröffentlicht 29.4.2006
- Danahar, Paul (2006): "Legacy of insanity in Nepal", BBC News South Asia, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/4953816.stm, 30.8.2006
- Grundmann, Ingmar (1994): "Nepal – die schwache Demokratie", in: Schubert, Gunter, Rainer Tetzlaff und Werner Vennewald (Hrsg.) (1994): *Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen*, Münster: Lit, S. 261-297
- Higley, John und Richard Gunther (Hrsg.:(1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, London: Cambridge University Press
- International Crisis Group (2005a): *Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, ICG Asia Report Nr. 91, Katmandu und Brüssel
- International Crisis Group (2005b): *Nepal's New Alliance: The Mainstream Parties and the Maoists*, ICG Asia Report Nr. 106, Katmandu und Brüssel
- Mishra Rabindra (2005): "Nepal awaits the king's move", BBC News South Asia, unter http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4467408.stm, 24.11.2005
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher und Peter Thiery (2003): *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*, Opladen: Leske + Budrich
- Muni, Sukh Deo (2004): *Maoist Insurgency in Nepal*, Neu Delhi: Rupa
- "Royal powers curtailed drastically", News update from Nepal – Extra Edition, Friedrich Ebert Stiftung, 19.5.2006
- Sharma, Sushil (2006): "Nepal panel to question the king", BBC News South Asia, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/5294312.stm, veröffentlicht am 29.8.2006
- Whelpton, John (2005): *A History of Nepal*, Cambridge: Cambridge University Press

Elektronische Quellen

International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>