

Das Ende der nepalischen Monarchie: Demokratischer Aufbruch oder andauernde Krise?

KARL-HEINZ KRÄMER

Nach zehn Jahren eines maoistischen Aufstands und einem stufenweise erfolgten Putsch des Königs brachte ein Volksaufstand im April 2006 Nepal zumindest zeitweilig zur Ruhe. Seither bemühten sich Parteipolitiker, einschließlich der Maoisten, um einen dauerhaften Frieden und einen Neubeginn des Landes. Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung sollten hierzu als Legitimationsgrundlage dienen. Nach wiederholten Verzögerungen, überwiegend bedingt durch den Machtpoker der Parteipolitiker, fanden diese Wahlen im April 2008 statt. Die Maoisten feierten einen deutlichen Wahlsieg, verpaßten aber eine absolute Mehrheit, was zu erneuten Machtkämpfen zwischen den diversen Parteien geführt hat. Der Sieg der Maoisten mag für viele überraschend sein, ist aber verständlich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre. Die nachfolgende Analyse beginnt mit den historischen Grundlagen der nepalischen Krise, beleuchtet diverse Aspekte des Scheiterns des Systems von 1990 und endet mit einer Bewertung der Wahlen vom April 2008 und den sich daraus ergebenden Perspektiven.

Das historische Vermächtnis

Nepals vielfältige Probleme werden nur vor dem Hintergrund der geschichtlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des modernen Staates verständlich. Nepal ist ein multiethnischer, multikultureller, multireligiöser und multilinguistischer Staat, der erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zu seiner heutigen Form fand. Im Laufe der Jahrtausende sind Volksgruppen aus dem Norden, Westen und Süden zugewandert. Die meisten der ethnischen Gruppen (rund 40% der Gesamtbevölkerung) lassen aufgrund ihrer anthropologischen, linguistischen und kulturellen Merkmale auf eine Zuwanderung von Norden her schließen. Etwa gleichstark ist die Gruppe der Hindukasten des Berglands, die auf die einstige Khas-Bevölkerung Westnepals zurückgeht, wobei knapp 30% auf die sogenannten hohen Hindu-

kasten entfallen und gut 10% auf Dalits.¹ Im Tarai, dem südlichen Flachlandstreifen entlang der indischen Grenze, sind einige ethnische Gruppen sowie zahlreiche Hindu- und Muslimkasten beheimatet, die von Süden her zugewandert sind.

Auf dem Territorium des heutigen Nepal existierten mehr als fünfzig Kleinstaaten, als sich die Shah-Monarchie Mitte des 18. Jahrhunderts anschickte, das Land mit militärischer Gewalt zu einigen. Manche dieser Ministaaten, so auch Gorkha², die Heimat der Shah-Monarchie im mittelnepalischen Bergland, waren damals bereits politisch und gesellschaftlich auf der Grundlage des traditionellen Hindurechts organisiert. In vielen anderen Staaten wurde jedoch ein Gewohnheitsrecht praktiziert, das sehr stark durch lokale ethnische Bräuche und Kulturen beeinflusst war.

Dem Expansionsdrang der Gorkhali setzte der britisch-nepalische Krieg von 1814–16 ein Ende. Danach bemühte sich die staatliche Elite, fast ausschließlich Chhetri- und Brahmanen-Familien aus Gorkha, die den Shah-Königen während des Einigungsprozesses dienlich gewesen waren, um eine Vereinheitlichung von rechtlicher und gesellschaftlicher Ordnung auf der Grundlage des bereits in Gorkha praktizierten Hindurechts. Abgeschlossen wurde dieser Prozeß im Januar 1854 mit der Veröffentlichung des *Muluki Ain*, des ersten nepalischen Gesetzeskodex.³ Dieses Gesetz spiegelte mit seinem hierarchischen Gesellschaftsbild das Denk- und Wertesystem der sogenannten hochkastigen männlichen Staatselite wider. An der Spitze der Hierarchie standen die *Tagadhari*, die „Träger der heiligen Schnur“, also die Bahun (nepalisch für Brahmanen, Priesterkasten) und Chhetri (nepalisch für Kshatriya, Kriegerkasten) sowie einige entsprechende Oberkasten der Newar,

-
- 1 Die Angaben basieren auf dem Zensus von 2001. Ein solcher Zensus findet alle 10 Jahre statt. Bis 1990 wurden diese Erhebungen im Interesse des von der Monarchie angestrebten Einheitsstaates manipuliert, was durch die kontinuierlichen und nicht unerheblichen Veränderungen in den Volkszählungen von 1991 und 2001 belegt wird. (Siehe hierzu: Dahal, Dilli Ram, *Social Composition of the Population: Caste/Ethnicity and Religion in Nepal*. In: Central Bureau of Statistics (ed.). *Population Monograph of Nepal*, vol. 1, Kathmandu, 2003, S. 87–135.) Weitere Veränderungen dürften sich ergeben, wenn jene rund eine Million Menschen berücksichtigt werden, denen Anfang 2007 im Rahmen der Vorbereitung der Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung die nepalische Staatsangehörigkeit zuerkannt wurde.
 - 2 Der Ort Gorkha ist heute Zentrum des gleichnamigen Distrikts. Das Wort ist zu unterscheiden von Gurkha, der von Gorkha abgeleiteten Bezeichnung für die von Großbritannien rekrutierten Söldner aus Nepal. Der auch in diesem Artikel verwendete Begriff für die Menschen aus Gorkha ist Gorkhali. Dieses Wort wurde nach der Einigung des Landes sowohl für alle Einwohner des neuen Gesamtstaates Nepal als auch für die Muttersprache der herrschenden Elite, das heutige Nepali, benutzt.
 - 3 Höfer, Andrés, *The Caste Hierarchy and the State in Nepal: A Study of the Muluki Ain of 1853*. Innsbruck: Universitätsverlag Wagner, 1979.

der traditionell im Kathmandutal beheimateten ethnischen Gruppe. Unter ihnen wurden die zahlreichen ethnischen Gruppen des Landes, die ihrerseits, mit Ausnahme der Newar, gesellschaftlich in Klanen organisiert sind, als Kastengruppen eingefügt. Unter den zu Kasten erklärten Ethnien gruppierte man die damals zahlenmäßig noch unbedeutenden Muslime und Menschen weißer Hautfarbe ein, gefolgt von den Dalits, den sogenannten unberührbaren Hindukasten. Die Rechte, Pflichten und Strafen waren für jede der genannten Gruppen unterschiedlich geregelt. Eine wirkliche Beteiligung an den Aufgaben und der Verwaltung des Staates war nur für männliche Personen aus dem Kreis der *tagadhari* möglich.

Das System hatte auch wirtschaftliche Auswirkungen, da der Einigungsprozeß zu einer gewaltigen Umschichtung des Landbesitzes beitrug. So war beispielsweise in vielen ethnischen Gebieten das Land nicht in individuellem Besitz, sondern in dem der jeweiligen Klane gewesen. Nach der Eroberung erklärten die Shah-Herrscher dieses Klanland zu ihrem persönlichen Eigentum, das sie zum Teil wiederum an Personen aus dem Kreis der sogenannten hohen Hindukasten weitergaben, die ihnen bei den Eroberungszügen zu Diensten gewesen waren. Dies hatte den Nebeneffekt, daß die einstigen ethnischen Siedlungsgebiete nach und nach zersetzt wurden, weil sich die ursprünglich vorwiegend im westlichen Nepal anzutreffenden Hindukasten über das ganze Land ausbreiteten. Administrative Umstrukturierungen im Verlauf der nachfolgenden gut hundert Jahre, so beispielsweise die wiederholte Veränderung der Distriktsgrenzen, förderten diesen Prozeß weiter. Die gut einhundert Jahre dauernde Herrschaft der Rana-Familie (1846–1951) brachte dabei lediglich Veränderungen an der Spitze der Gesellschaftshierarchie, wirkte sich aber nicht auf das Gesamtgefüge aus.

Das Ringen zwischen Demokratie und Monarchie nach 1950

Die Kooperation zwischen den Rana-Herrschern und der britischen Kolonialmacht in Indien hatte sichergestellt, daß Nepal von der Außenwelt hermetisch abgeriegelt wurde. Erst mit der Beendigung des Rana-Regimes (1950/51) öffnete sich Nepal der Welt und damit auch ihren gesellschaftlichen und politischen Vorstellungen. Zu jener Zeit lebten die Menschen fast ausschließlich von der Subsistenzwirtschaft. Das formale Bildungsniveau war extrem niedrig, da es kaum Schulen gab, insbesondere nicht außerhalb Kathmandus. In Kontakt zur Außenwelt war zu jenem Zeitpunkt neben zahlreichen Gurkha-Söldnern, die in den Weltkriegen für die Briten gekämpft hatten, lediglich eine relativ kleine Gruppe von in Indien lebenden Exilnepalis gekommen. Dabei handelte es sich überwiegend um Angehörige

der wirtschaftlichen und sozialen Oberschicht, die das Land verlassen hatten, um dem Druck und der Willkür der Ranas zu entgehen, beziehungsweise um Söhne aus diesen Kreisen, die von ihren Eltern nach Indien geschickt worden waren, um eine gute Ausbildung zu erlangen. Zu ihnen gesellte sich in den 1940er Jahren eine immer größer werdende Schar unzufriedener Ranas, die durch das von Premierminister Juddha Shamsher 1934 veränderte Rangfolgesystem ebenfalls ausgegrenzt worden waren.⁴

Diese Gruppe der Exilnepalis aus der gesellschaftlichen Oberschicht entwickelte in Indien erstmals ein politisches Bewußtsein, das kosmopolitische Züge aufwies. Viele von ihnen nahmen aktiv an der indischen Unabhängigkeitsbewegung teil und schlossen sich indischen politischen Parteien an, insbesondere dem Indian National Congress und der Communist Party of India.⁵ Nach 1946 gründeten sie eigenständige nepalische Parteien im indischen Exil, darunter die beiden bis heute bedeutendsten Parteien Nepals, den Nepali Congress (NC) und die Communist Party of Nepal (CPN).⁶

Vier Dinge sind kennzeichnend für den langen und abwechslungsreichen Weg Nepals zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Da ist zum einen die Shah-Monarchie, die mit dem Ende der Rana-Oligarchie aus ihrem goldenen Käfig befreit wurde und sich fortan um eine Restauration ihre traditionellen Machtstellung bemühte. Unterstützt wurde sie dabei von jenen Kreisen der Bevölkerung, die durch die Shah- und Rana-Politik seit dem Ende des 18. Jahrhunderts wirtschaftliche und gesellschaftliche Vorteile erlangt hatten. Vorgebliche Gegner dieser Monarchie waren die jungen politischen Parteien und ihre unerfahrenen Führer. Aufgrund der Gründungsgeschichte der Parteien handelte es sich auch bei letzteren größtenteils um männliche Angehörige der sogenannten hohen Hindukasten. Ein besonderes Merkmal dieser parteipolitischen Führer ist bis heute, daß sie sich durch ein großes Maß an Uneinigkeit und persönlichem Machtstreben auszeichnen. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß die eigenen Leute (*aphno manche*) von „ihren“

4 Seit dem Beginn der Rana-Herrschaft wurden die Ranas bereits zum Zeitpunkt ihrer Geburt in ein Rangfolgesystem eingegliedert, in welchem ihre Stellung und Verantwortung mit zunehmendem Alter zunahm. Wegen der stark angewachsenen Rana-Familie hatte Juddha Shamsher die Ranas in A-, B- und C-Gruppen aufgeteilt, je nach dem Kastenstatus ihrer Mütter. Die C-Ranas, deren Mütter aus den ethnischen Gruppen kamen, wurden dabei ganz ausgeschlossen, was sie in die Arme der Opposition trieb. Zunehmend galt dies in den 1940er Jahren auch für die B-Ranas, denen die führenden Verwaltungsjämter verschlossen waren.

5 Uprety, Prem Raman, *Political Awakening in Nepal: the Search for a New Identity*. New Delhi: Commonwealth, 1992.

6 Offiziell hieß die Partei Nepal Communist Party (NCP), ein Begriff, der in dieser Form im Nepali noch bis heute beibehalten wird (Nepal Kamyunist Parti). Ab 1990 setzte sich aber im Englischen die Bezeichnung Communist Party of Nepal (CPN) durch. Der Einfachheit halber verwende ich hier ausschließlich letztere Schreibweise.

Führern wiederum persönliche Vorteile und Vergünstigungen erwarten. Diese besondere Haltung der Parteipolitiker ist die Hauptursache für die zahlreichen offiziellen oder zumindest internen Spaltungen aller Parteien; ideologische Gründe spielten in diesem Zusammenhang meist nur eine untergeordnete Rolle. Fatal ist, daß die Monarchie hierdurch nach 1950 die Gelegenheit erhielt, innerhalb von nur zehn Jahren ihre absolute Stellung zurückzugewinnen. Der Putsch König Mahendras vom 15. Dezember 1960 bedeutete für fast dreißig Jahre das Ende aller Bemühungen um eine Demokratisierung des Landes und verhinderte jede gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung.

Das zweite markante Merkmal ist die nur zögerliche Entwicklung einer Zivilgesellschaft. Die allgemeine Rückständigkeit des Landes, der große Mangel an Bildung und die daraus resultierende Unkenntnis fundamentaler Rechte und internationaler Standards waren in den 1950er Jahren hierfür verantwortlich. Nach 1960 wurde die Entwicklung der Zivilgesellschaft vor allem durch die autoritäre und restriktive Politik der Monarchie unterdrückt. Erst mit der Demokratisierung des Landes im Jahre 1990 wurden die notwendigen Voraussetzungen geschaffen. Die inzwischen deutlich verbesserte Bildung, die Entwicklung eines freien Medienwesens und die Arbeit zahlreicher NGOs haben dazu beigetragen, daß sich die Zivilgesellschaft innerhalb von nur fünfzehn Jahren zu einem machtvollen und einflußreichen Instrument entwickelte.

Der dritte bedeutende Faktor sind die externen Einflüsse. Wegen der geographischen Lage Nepals sowie historischer Entwicklungen spielt in diesem Zusammenhang insbesondere Indien eine zentrale Rolle. Indische Politiker tun sich bis heute schwer mit der Einsicht, daß Nepal immer ein unabhängiger Staat gewesen ist. In den frühen 1950er Jahren ermöglichten die Schwäche und Unerfahrenheit der Parteipolitiker eine massive Einmischung Indiens in die nepalische Politik. Das änderte sich 1955 mit der Thronbesteigung König Mahendras, der die Gefahr einer zu großen Einflußnahme Indiens erkannte, gleichzeitig aber auch im demokratischen Indien eine Gefährdung seiner absolutistischen Machtbestrebungen sah. Eine gewisse Distanz zu Indien machte er daher zu einem wesentlichen Bestandteil eines neuen Nationalbewußtseins. Ein Mehr an Demokratie haben die Monarchie und die ihr verbundenen konservativen, feudalistischen Kreise seither sehr gerne mit einer Auslieferung an Indien gleichgesetzt. So hat das nepalisch-indische Verhältnis bis heute zwei Gesichter. Auf der einen Seite ist Indien ein wichtiger Partner im Bereich der Entwicklungshilfe und hat wiederholt die demokratischen Kräfte Nepals in besonders kritischen Phasen unterstützt, auf der anderen Seite hat Indien Nepal auch häufig seine Abhängigkeit spüren lassen, so bei Verhandlungen über Handels- und Transitrechte,

nepalisch-chinesischen Kooperationen oder bei der Nutzung der Wasserressourcen des Himalaya. Auch 2006 hat Indien kräftig mitgemischt, als es darum ging, die Monarchie in die Schranken zu verweisen und den Friedensprozeß mit den Maoisten voranzubringen. Als es aber nach dem Rückzug König Gyanendras geboten war, die Maoisten an der Macht zu beteiligen, um den Friedensprozeß zu sichern, erwies sich Indien wiederholt als Hemmschuh, oft in enger Kooperation mit der Regierung der USA.

Ein weiteres, viertes Merkmal der modernen nepalischen Geschichte nach 1950 sind die zahlreichen Kompromisse, auf die sich die demokratisch eingestellten Kräfte, repräsentiert durch die politischen Parteien, mit den traditionalistischen Kreisen eingelassen haben, deren herausragendes Symbol stets die Hindu-Monarchie war. Bis heute ist es Nepal nicht gelungen, einen klaren Schlußstrich unter eine vergangene Epoche zu ziehen. Vielmehr hat man stets Altlasten beibehalten, was turnusmäßig zu einem Scheitern des Neubeginns führte. So ist die Beendigung des Rana-Systems (1950/1) als „Revolution“ (nep.: *kranti*) in die nepalischen Geschichtsbücher eingegangen, obgleich die entscheidende Vereinbarung, der durch den indischen Premierminister Nehru vermittelte sogenannte „Delhi-Kompromiß“, lediglich auf eine rasche Beilegung der Auseinandersetzungen ausgerichtet war.⁷ Die Ranas blieben zunächst weiterhin an der Regierung beteiligt; der Rana-Premierminister blieb im Amt; es gab keine staatlichen Zugriffe auf den auf Kosten des Volkes angehäuften Reichtum und die Privilegien der Rana-Familie; es erfolgte keine Aufarbeitung der Mißstände, Diskriminierungen und Verbrechen der Rana-Zeit. Selbst das demokratische Indien setzte damals mehr auf die traditionalistische Kraft der Monarchie als auf die jungen politischen Parteien. Die Folgen sind bekannt: Nach nur zehn Jahren zaghafter Demokratisierungsansätze führte König Mahendra mit einem Staatsstreich die absolute Monarchie wieder ein und warf die Demokratisierung um Jahrzehnte zurück.

Als sein Sohn, König Birendra, am 24. Mai 1979 ein Referendum über das zukünftige Regierungssystem ankündigte, hätten die demokratisch eingestellten Kräfte eine erneute Möglichkeit gehabt, mit den Traditionalisten abzurechnen. Einmal mehr aber waren die Führer der diversen politischen Parteien nicht zur Kooperation bereit. Selbst international anerkannten Persönlichkeiten wie B. P. Koirala, dem Vorsitzenden des Nepali Congress, waren Spekulationen über die Übertragung des Premierministeramtes im Rahmen einer möglichen Übergangsregierung wichtiger als koordinierte

7 Joshi, Bhuwan Lal / Rose, Leo E., *Democratic Innovations in Nepal: a Case Study of Political Acculturation*. Kathmandu, Berkeley: Mandala / University of California Press, 2004 (1966), S. 77–80.

Bemühungen der demokratischen Kräfte, dieses Referendum überhaupt erst einmal für sich zu entscheiden. Auch nach dem negativen Ausgang des Referendums⁸ ging der kränkelnde Parteiführer nicht auf Distanz zum königlichen Regime, sondern verfocht statt dessen seine Politik der nationalen Ausöhnung, ein Schlagwort, das bis heute in den Köpfen der führenden Congress-Politiker herumschwirrt und den Blick auf notwendige Distanzierungen und Veränderungen verhindert.

Die Ereignisse von Anfang 1990⁹ brachten einen wesentlich größeren Wandel mit sich als die lediglich von elitären Kreisen getragene „Revolution“ von 1950/1. Dennoch sprach man lediglich von einer „Volksbewegung“ (*jana andolan*). Erstmals hatten sich die beiden großen demokratischen Lager, der Nepali Congress und ein Bündnis von kommunistischen Splittergruppen (United Left Front), zu einer gemeinsamen Bewegung durchgerungen. Tatsächlich konnte man König Birendra innerhalb von zwei Monaten dazu bringen, seine absolutistischen Machtansprüche aufzugeben und sich mit einer konstitutionellen Rolle zu begnügen. Einig waren sich die beiden demokratischen Lager über die Institutionalisierung eines demokratischen Staatswesens. Damit aber begannen die Diskussionen darüber, wie weit die Veränderungen gehen sollten. Es zeigte sich, wie sehr die Parteiliten aus überwiegend männlichen Mitgliedern der sogenannten hohen Hindukasten in ihrem eigenen Wertsystem und Weltbild verankert waren. Es wurden erneut große Kompromisse mit den Traditionalisten eingegangen und eine Aufarbeitung der autoritären Panchayat-Phase versäumt. So konnten hauptverantwortliche Kräfte der Unterdrückungspolitik des parteilosen königlichen Regimes nahtlos zu „demokratischen“ Führern des neuen Systems werden, sei es im Rahmen der neugegründeten konservativen National Democratic Party (Rastriya Prajatantrik Party)¹⁰ oder sei es innerhalb des Nepali Congress, der die Ex-Panchas mit offenen Armen empfing. Die Monarchie behielt eine Machtstellung, die weit über die eines rein konstitutionellen Monarchen hinausging. Anstatt Nepal zu einem modernen, demokratischen Staat zu

8 Das Ergebnis des Referendums war umstritten, mangels unabhängiger Wahlbeobachter aber nicht wirklich kontrollierbar. Stellvertretend sei auf zwei fundierte Studien verwiesen: Baral, Lok Raj, *Nepal's Politics of Referendum: A Study of Groups, Personalities & Trends*. New Delhi: Vikas Publishing House, 1983. Acharya, Giriraj, *Janmat sangraha darpan (janmat sangraha avadhibhariko satya-tathya-vistrit dastavej)*. [Mirror of the referendum (documentation on the time of the referendum)]. Dharan: Indranath Banstola, 1985 (2042 v. s.).

9 Siehe hierzu Krämer, Karl-Heinz, *Nepal – der lange Weg zur Demokratie*. Unkel und Bad Honnef: Horlemann, 1991, S. 153–195.

10 Anfangs gab es zwei Parteien gleichen Names, die den beiden Ex-Panchas Surya Bahadur Thapa bzw. Lokendra Bahadur Chand zugeordnet wurden. Im Laufe der folgenden 15 Jahre kam es wiederholt zu Zusammenschlüssen und erneuten Spaltungen dieser Gruppen.

erklären, hielt man am Begriff ‚Hindu-Staat‘ fest, d. h. man identifizierte die Grundlagen dieses Staates weiterhin mit der Kultur und Denkweise der herrschenden Elite.¹¹ Dies verhinderte den Aufbau eines integrativen Staatswesens, mit dem sich alle Bevölkerungsgruppen des Vielvölkerstaats Nepal identifizieren konnten. Zahlreiche Diskriminierungen wurden bereits in die Verfassung von 1990 hineingeschrieben; auf den ersten Blick gut formulierte Grundrechte fanden ihre Einschränkungen durch die Prinzipien des Hindu-Staats.¹² Auf eine Quotenregelung nach indischem Vorbild zwecks größerer Beteiligung der bis dahin benachteiligten Gruppen verzichtete die hochkastige männliche Staatselite bewußt. Lediglich in Bezug auf weibliche Kandidaten bei Parlamentswahlen wurde eine geradezu groteske 5%-Zahl vorgeschrieben. Diese wurde bei den drei Parlamentswahlen der 1990er Jahre¹³ von keiner der Parteien um mehr als ein Prozent überschritten. Die Parteien versäumten es allesamt, sich interne demokratische Strukturen zuzulegen. Auf diese Weise blieben sie fest in der Hand der traditionellen männlichen Eliten. Frauen, ethnische Gruppen, Dalits und Madhesi, die indischstämmige Bevölkerung des Tarai, also gut 80% der Gesamtbevölkerung blieben weiterhin ausgegrenzt. Gleichzeitig versäumten es die Regierungsverantwortlichen, die staatspolitischen Richtlinien der Verfassung zu erfüllen, welche auf ein integratives und gerechtes Staatswesen ausgerichtet waren. Dies alles schuf einen fruchtbaren Nährboden für revolutionäre Ideen.

Scheitern der Demokratisierung und maoistischer Aufstand

Im Rückblick muß man heute die so euphorisch begrüßte Demokratisierung von 1990 als gescheitert betrachten. Die auf persönliches Machtstreben ausgerichteten, oft zu Korruption neigenden Politiker sind hierfür ebenso verantwortlich wie jene radikalen Kräfte, die Mitte der 1990er Jahre glaubten, der Unfähigkeit und Unverfrorenheit der etablierten Parteiführer mit Militanz begegnen zu müssen. Ganz besonders verantwortlich ist aber einmal mehr die Monarchie, die, wie schon in den 1950er Jahren, die Schwä-

11 Es ist in diesem Zusammenhang besonders zu betonen, daß es sich hier um einen politischen Begriff handelt. Hindunationalistische und konservative Gruppen neigen dazu, jede Kritik am Hindu-Staat als Angriff auf die hinduistische Religion zu betrachten. In der Tat hat man in Nepal den Hinduismus nie zur Staatsreligion erklärt.

12 Zu den Problemen und Kompromissen bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1990 siehe Gaenszle, Martin, Blut im Tausch für Demokratie: Der Kampf um eine neue Verfassung in Nepal 1990. In: Internationales Asienforum 22(1991), 3–4, S. 233–258.

13 Parlamentswahlen fanden im Mai 1991, November 1994 und Mai 1999 statt.

che der gewählten Parteipolitiker mit ähnlichen Mitteln wie damals für ihre eigenen Machtambitionen auszunutzen versuchte.

Die Verfassung von 1990 wurde durch eine Kommission von Staatsrechtlern geschaffen, die von den führenden Parteien der Volksbewegung vom Frühjahr 1990, also dem Nepali Congress und der United Left Front, benannt worden waren. Es handelte sich dabei, ähnlich wie bei den Parteiführern, ausschließlich um Männer, die überwiegend den sogenannten hohen Hindukasten zuzuordnen waren. Da dieses Gremium nicht in der Lage war, einen klaren Bruch mit der Vergangenheit zu vollziehen, enthielt die am 9. November 1990 verkündete Verfassung zahlreiche Widersprüche und Unzulänglichkeiten. Die Öffentlichkeit hatte die Möglichkeit gehabt, der Kommission Vorschläge zu unterbreiten, von denen jedoch 95% mit dem Hinweis zurückgewiesen wurden, sie bezögen sich auf gesellschaftliche und kulturelle Belange und hätten nichts mit dem Demokratisierungsaspekt zu tun. Daß die Einwendungen der Bevölkerung die ursächlichen Grundlagen ihrer Ausgrenzung durch den nepalischen Staat betrafen, nahmen die politisch Verantwortlichen nicht zur Kenntnis oder wollten dies zumindest nicht. Diese Aspekte wurden lediglich in die staatspolitischen Grundlagen der Artikel 24–26 hineingeschrieben, welche für die Arbeit der Parteien und Regierungen verbindlich sein sollten, aber nicht eingeklagt werden konnten.

Die Parteipolitiker, die im Mai 1991 erstmals vom Volk in verantwortliche Staatsämter gewählt wurden, hätten trotz der Unzulänglichkeiten der Verfassung wesentlich mehr erreichen können, wenn sie diese Richtlinien sowohl in Hinsicht auf die Staatspolitik als auch in Bezug auf die Organisation und die Strukturen ihrer eigenen Parteien umgesetzt hätten. Leider waren diesbezüglich kaum Ansätze erkennbar, allenfalls erfolgten Lippenbekenntnisse, beispielsweise im Rahmen der Wahlmanifeste, die nach den Wahlen jedoch rasch wieder vergessen wurden.

Auch das Wahlsystem¹⁴ mit seinem Mehrheitswahlrecht bot wenig Möglichkeiten, die festgefahrenen Strukturen der Parteiführungen und des Staatsapparates aufzubrechen. Es gab ein Zweikammerparlament, bei dem lediglich die 205 Abgeordneten des Repräsentantenhauses direkt aus den ebenso vielen Wahlbezirken des Landes gewählt wurden. Gut ein Drittel der Stimmen reichten dem Nepali Congress 1991 und 1999 zum Gewinn absoluter Mehrheiten an Sitzen. Lediglich 1994 gab es keine Partei mit einer absoluten Mehrheit. Die Folge waren dann alle sechs bis zwölf Monate wechselnde Koalitionsregierungen.

14 Zum nepalischen Wahlsystem siehe Krämer, Karl-Heinz, Nepal. In: Nohlen, Dieter / Grotz, Florian / Hartmann, Christof (eds.), *Elections in Asia and the Pacific: a Data Handbook*, vol. I. Oxford: Oxford UP, 2001, S. 621–659.

Auf der anderen Seite verhinderte das Wahlsystem aber auch eine zu große Anzahl an parlamentarischen Parteien. Obgleich sich teilweise bis über 100 Parteien registrieren ließen, konnten nie mehr als sieben bis acht Parteien Sitze erringen; bei den Wahlen von 1994 waren es sogar nur deren fünf. Dabei haben sich drei Parteien nach 1990 landesweit etablieren können. Es handelt sich hierbei zum einen um die beiden ältesten nepalischen Parteien, die bereits Ende der 1940er Jahre im indischen Exil gegründet worden waren, nämlich den Nepali Congress (NC) und die stärkste Gruppe der ansonsten stark zersplitterten kommunistischen Partei, die im Januar 1990 durch den Zusammenschluß mehrerer Gruppen als Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) oder kurz CPN (UML) gegründet wurde. Während sich der Nepali Congress im Laufe der Jahre von einer sozialdemokratischen zu einer eher liberalen Partei der Mitte entwickelt hat, zeigte die CPN (UML) zunehmend eine sozialdemokratische Einstellung. Die dritte bedeutende Partei war die Rastriya Prajatantra Party (RPP) oder National Democratic Party (NDP), die sich im Vorfeld der Wahlen von 1991 als Sammellager der ehemaligen königstreuen Anhänger und Politiker des Panchayat-Systems bildete und sich folglich durch eine sehr konservative Haltung auszeichnete.

Alle politischen Parteien haben einen Hang zu Spaltungen, wovon auch die drei genannten Parteien nach 1990 nicht verschont blieben. In der Regel wurden diese Divergenzen durch die Machtansprüche von Parteiführern ausgelöst. Beim Nepali Congress konnte trotz der inneren Zerrissenheit eine Spaltung lange Zeit vermieden werden, obgleich die Partei seit ihrer Gründung niemals eine geschlossene Einheit darstellte. Erst im Mai 2002 wurde die Kluft zwischen dem damaligen Premierminister Sher Bahadur Deuba und seinem Parteivorsitzenden, Girija Prasad Koirala, so groß, daß es zur formellen Spaltung kam. Eine Wiedervereinigung der beiden Parteien erfolgte erst im Herbst 2007 im Vorfeld der Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung.

Die CPN (UML) hatte in den frühen 1990er Jahren gewisse Anlaufschwierigkeiten, was auch damit zusammenhing, daß einige ihrer führenden Mitglieder ihre radikale Haltung der Vergangenheit noch nicht abgestreift hatten.¹⁵ Dennoch wurde die Partei mit einem Drittel der Abgeordneten die mit weitem Abstand stärkste Oppositionsgruppe, was auch mit dem Charisma und der Popularität ihres damaligen Vorsitzenden, Man Mohan Adhikari, zusammenhing. Seither ist es der CPN (UML) gelungen, sich von Wahl zu Wahl zu verbessern. Bereits bei den Wahlen vom November 1994 konnte

¹⁵ Viele Führer der CPN (UML) hatten sich Anfang der 1970er Jahre an der von der indischen Naxaliten-Bewegung beeinflussten militanten Jhupali-Bewegung gegen das Panchayat-System in Südost-Nepal beteiligt.

man eine relative Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus erlangen. Damals erhielt der Nepali Congress zwar noch mehr Stimmen, scheiterte aber an seiner inneren Zerrissenheit.¹⁶ Bei den Wahlen von 1999 hätte die CPN (UML) erstmals stärkste Partei werden können, doch wurde dies durch eine eigene Spaltung verhindert.¹⁷ Ohne diese Spaltung hätte die CPN (UML) damals eine deutliche absolute Mehrheit der Sitze errungen.

Noch verworrener ist die Entwicklung der konservativen RPP. Bereits an den Wahlen von 1991 nahmen zwei Parteien gleichen Namens teil, weil sich die beiden Führer Surya Bahadur Thapa und Lokendra Bahadur Chand nicht einigen konnten. Das miserable Wahlergebnis von insgesamt vier Sitzen erzwang eine Vereinigung der beiden Parteien. Bei den Wahlen von 1994 erreichte man 20 Sitze, doch kam es in der Folge im Zusammenhang mit der Beteiligung an diversen Koalitionsregierungen zu einer erneuten Spaltung. Nicht nur der Sitzanteil, sondern auch der Gesamtstimmenanteil ging 1999 deutlich zurück. Im Zusammenhang mit der königlichen Machtergreifung von 2002 und erneut nach der Entmachtung des Königs im Jahre 2006 hat sich die RPP weiter aufgespalten, zum Teil in radikal-konservative Parteien mit militanter Neigung.

Unter den rund fünfzehn Splittergruppen der CPN gab es 1990 auch einige, die von ihrer politischen Ausrichtung her als maoistisch einzustufen waren. Von diesen schlossen sich nach der Demokratiebewegung von 1990 Mohan Vaidyas CPN (Mashal), Nirmal Lamas CPN (Fourth Congress) und eine weitere Splittergruppe der CPN (Masal) zum CPN (Unity Centre) zusammen. Als politischer Flügel dieses Zentrums trat der Samyukta Jana Morcha Nepal (United People's Front Nepal) (SJMN) auf, der bei den Parlamentswahlen von 1991 neun Sitze erringen konnte und damit die drittstärkste Parteigruppierung im Unterhaus bildete. Als eine Art Koordinator dieser parlamentarischen Gruppe fungierte Baburam Bhattarai.

Der Unity Centre zerbrach 1993, was gleichzeitig das Ende des SJMN als einer wirkungsvollen politischen Kraft bedeutete. Eine Gruppe um Nirmal Lama und Lila Mani Pokharel nannte sich wieder CPN (Fourth Congress), während sich eine andere um Pushpa Kamal Dahal, auch bekannt als Genosse Prachanda, ab Februar 1995 als CPN (Maoist) bezeichnete. An

16 Vor allem der Zwist zwischen Girija Prasad Koirala und Ganesh Man Singh, der Symbolfigur der Volksbewegung von 1990, sorgte in vielen Wahlbezirken für Gegenkandidaten aus den eigenen Reihen. Singh trat später sogar aus der Partei aus.

17 Bam Dev Gautam hatte Anfang 1998 für eine Spaltung gesorgt, nachdem er auf dem Parteikongress nicht zum Generalsekretär gewählt worden war. Seine Splitterpartei, die CPN (Marxist-Leninist), kandidierte 1999 landesweit, erhielt 6,6% der Stimmen, gewann aber keinen Sitz. Anfang 2002 kam es zu einer Wiedervereinigung der beiden Gruppen.

den Wahlen vom November 1994 wollten dennoch zwei Gruppen unter dem Namen SJMN antreten. Die Gruppe um Baburam Bhattarai wurde von der Wahlkommission zurückgewiesen. Daraufhin ging dieser mit seinen Leuten in den Untergrund und schloß sich der CPN (Maoist) von Dahal an.

Mit brutalen Polizeiaktionen versuchte die Regierung von Sher Bahadur Deuba (NC) im Herbst 1995 vergeblich, die Formierung dieser maoistischen Partei in einigen Distrikten des mittleren westlichen Berglands¹⁸ zu verhindern. Als sich die CPN (Maoist) im Januar 1996 mit einem 40-Punkte-Forderungskatalog an die Regierung wandte, reagierte Deuba gar nicht. Daher begann die Partei am 13. Februar mit ihrem angedrohten „Volkskrieg“, der sich über gut zehn Jahre hinziehen sollte.

Die Maoisten kritisierten, daß der Wandel von 1990 nicht weit genug gegangen sei. Die Führer namentlich des NC, aber auch die der United Left Front, hätten sich zu rasch auf Kompromisse mit den traditionalistischen Kräften eingelassen. Daher sei die Umwandlung des Feudalstaates im Keime erstickt worden. In Wirklichkeit hätte nur ein Austausch der herrschenden Elite stattgefunden, welche sich aber weiterhin aus den gleichen Gesellschaftskreisen rekrutiere. Für die große Masse der Armen und Ausgebeuteten hätte sich nichts verändert. Der Fortbestand der Monarchie wurde als Symbol für den Fortbestand des Feudalsystems gewertet. Außenpolitisch wandte man sich gegen die Einflußnahme Indiens, der eine große Mitverantwortung für den unvollständigen Systemwandel zugesprochen wurde.

Die CPN (Maoist) war der festen Überzeugung, daß der notwendige Wandel nur durch einen militanten Aufstand erreicht werden könnte und der ideale Zeitpunkt hierfür Anfang 1996 gekommen war. Geschickt identifizierten sich die Maoisten mit den Anliegen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere der ethnischen Gruppen, die sich als *Janajati* (Nationalitäten) bezeichneten und ab 1990 in eher kulturell orientierten, aber zunehmend auch politisierten Organisationen zusammenschlossen.¹⁹

In den ersten Jahren spielte sich der Aufstand eher in einem lokal begrenzten Rahmen ab und wurde von der Regierung lediglich als ein Problem von Ruhe und Ordnung angesehen. Erst als der Konflikt gegen Ende der 1990er Jahre nationale Ausmaße annahm, sprach man in Regierungskreisen zögerlich von einem politischen Prozeß. Die Polizei war zu diesem Zeitpunkt längst mit der Bekämpfung des Aufstands überfordert. Zu

18 Betroffen waren zunächst lediglich die Distrikte Rukum, Rolpa, Salyan und Jajarkot.

19 Siehe Krämer, Karl-Heinz, *Ethnizität und nationale Integration in Nepal: Eine Untersuchung zur Politisierung der ethnischen Gruppen im modernen Nepal*. Stuttgart: Franz Steiner, 1996.

einer Mobilisierung der Armee konnte man sich nicht durchringen, zumal sich König Birendra als Oberkommandierender bis zu seinem Tode einem solchen Vorgehen widersetzte.²⁰

Nach dem Palastmassaker und einem kurzzeitigen Friedensdialog zwischen Regierung und Maoisten kam es im November 2001 nach der Mobilisierung der Armee und der Verhängung des Ausnahmezustands zur völligen Eskalation des Konflikts. Über zwei Drittel der rund 13.500 Toten wurden zwischen November 2001 und April 2006 verzeichnet; wiederum zwei Drittel davon gingen auf das Konto der Armee, die nicht weniger brutal und rechtlos vorgeht als die Maoisten.

Königlicher Putsch und Jana Andolan II

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die Eskalation der Situation und die erneute machtpolitisch begründete Uneinigkeit der Parteiführer dem König in die Hände spielten. Rücksichtslos nutzte König Gyanendra die sich bietende Gelegenheit, die 1990 verlorene Macht der Monarchie zurückzugewinnen. Aber er verkannte ganz offensichtlich, daß sich das Land im Vergleich zum Putsch seines Vaters Mahendra am 15.12.1960 gewaltig verändert hatte. Mag auch der politische Wandel von 1990 unvollständig gewesen sein, so hatte er doch einen Wandel der Gesellschaft in Gang gesetzt, der nicht mehr aufzuhalten war. Die ständig verbesserte und verbreiterte Bildung hatte in Zusammenhang mit einer konstitutionell garantierten Palette von Freiheitsrechten und einer expandierenden, unabhängigen Presse zu einem deutlich höheren politischen Bewußtsein der breiten Bevölkerung beigetragen. Das Volk war zu einer Kraft geworden, die von Gyanendra ganz offensichtlich völlig unterschätzt wurde. Unwillentlich läutete Gyanendra daher das Ende der Monarchie ein.

Dabei schien es für die Machtambitionen der Monarchie zunächst optimal zu laufen. Geschickt nutzte Gyanendra Unzulänglichkeiten und Widersprüche der Verfassung, um die politischen Parteien auszuschalten. Premierminister Deuba hatte im Mai 2002 Probleme, den auf seine Veranlassung hin von Gyanendra verhängten Ausnahmezustand durch das Parlament verlängern zu lassen. Da er nicht einmal seine eigene Partei geschlossen hinter sich bringen konnte, bat er Gyanendra um die Auflösung des Parlaments. Diese

20 Kritiker der offiziellen Darstellung des Palastmassakers vom 1.6.2001 und Befürworter einer Verschwörungstheorie sehen in der Haltung Birendras eine Hauptursache für das Massaker. Fest steht jedenfalls, daß Birendra kurz vor seinem Tod einen direkten Dialog mit den Maoisten gesucht hatte.

bedingte Neuwahlen innerhalb von sechs Monaten. Auch die gewählten lokalen Gremien löste Deuba im Juli 2002 auf, weil anstehende Neuwahlen nicht durchgeführt werden konnten.²¹ Als sich abzeichnete, daß die Parlamentswahlen wegen des maoistischen Aufstands und seiner Bekämpfung durch die königliche Armee nicht termingerecht durchgeführt werden konnten, bat Deuba den König am 4. Oktober 2002 um eine Verschiebung des Wahltermins.

Damit war die Stunde für Gyanendra gekommen. Er setzte Deuba und seine Regierung wegen „Unfähigkeit“ ab und nominierte in der Folgezeit Regierungen nach seinem Gutdünken, ganz so, wie es die Monarchen in den 1950er Jahren getan hatten. Gyanendra berief sich bei seinem Vorgehen auf Artikel 127 der Verfassung, der den König bevollmächtigte, Probleme bei der Umsetzung der Verfassungsvorschriften zu bereinigen. Gerechtfertigt wäre auf der Grundlage dieses Artikel lediglich gewesen, daß er die Parlamentsauflösung rückgängig gemacht hätte, was auch von Artikel 53 (4) suggeriert wird, der die Auflösung des Parlaments von Neuwahlen innerhalb von sechs Monaten abhängig machte. Gyanendra und seine engsten Berater aber interpretierten den Artikel als Hintertürchen für die Restauration absolutistischer Macht.

Zunächst bildete Gyanendra eine Regierung mit dem bekannt königstreuen Lokendra Bahadur Chand als Premierminister und überwiegend Technokraten als Ministern. Chand schaffte es Ende Januar 2003 sogar, die Maoisten ein zweites Mal zu Friedensverhandlungen zu bewegen. Dabei ging er wesentlich flexibler vor als Deuba bei den ersten Friedensgesprächen von 2001. Als Chand jedoch im Mai zugestand, daß die Mobilität der Armee extrem eingeschränkt werden sollte, verweigerten die Generäle die Kooperation. Chand blieb nur der Rücktritt. Gyanendra ersetzte ihn durch Surya Bahadur Thapa, den häufigsten Premierminister des parteilosen Panchayat-Systems, dessen Regierung bis zuletzt ein Rumpfkabinett bleiben sollte, da er keine Partei zur Kooperation bewegen konnte. Zwar führte auch die Thapa-Regierung noch eine Gesprächsrunde mit den Maoisten, doch wurden hierbei alle früheren Vereinbarungen verworfen. Thapas Agenda war absolut nichtssagend. Nachdem die Armee auch noch 19 zuvor verhaftete Maoisten ermordete, brach die CPN (Maoist) die Verhandlungen ab und kehrte zum militanten Aufstand zurück.

21 Natürlich wäre einzig und allein eine Verlängerung der Amtszeit dieser Gremien sinnvoll gewesen, aber bei den lokalen Wahlen von 1997 hatte die CPN (UML) einen überlegenen Wahlsieg errungen. Deuba wollte daher vermeiden, daß diese Gremien noch länger unter Kontrolle der UML blieben, vor allem angesichts der bevorstehenden Parlamentswahlen.

Die Zeit der Thapa-Regierung näherte sich ihrem Ende, als die politischen Parteien Anfang April 2004 massive Straßenproteste begannen. Als Thapa am 7. Mai zurücktrat gelang Gyanendra ein weiterer Schachzug, indem er einen Deal mit Sher Bahadur Deuba machte. Der zuvor als „unfähig“ abgesetzte NC-Politiker wurde erneut Premierminister einer Regierung, an der sich auch die CPN (UML) beteiligte. Damit flauten die Straßendemonstrationen ab. Bewirken aber konnte auch diese Regierung nichts.

Damit begann die letzte Stufe des königlichen Staatsstreichs. Mit Hilfe der Armee vollendete Gyanendra am 1. Februar 2005 seinen Putsch und übernahm selbst die Leitung einer Regierung, der ausschließlich erzmönarchistische Politiker angehörten. Seine beiden Stellvertreter im Ministerrat, Tulsi Giri und Kirtinidhi Bista, hatten der Monarchie schon während der Panchayat-Zeit gedient, wenn besonders hart durchgegriffen werden sollte. Beide waren nach 1990 nie einer politischen Partei beigetreten.

Der König erklärte in einer Fernsehansprache, daß er die Macht und Verantwortung für mindestens drei Jahre übernehmen werde und dies alles auf der Grundlage der Verfassung von 1990 erfolge. Gleichzeitig wurde der Notstand ausgerufen, und zahlreiche Grundrechte wurden außer Kraft gesetzt. Tausende Personen wurden verhaftet, schikaniert und teilweise gefoltert. Besonders betroffen waren Politiker, Anwälte, Journalisten, Studenten, Menschenrechtler und Akademiker. Die Medien, die sich so positiv nach 1990 entwickelt hatten, wurden der direkten Kontrolle der königlichen Armee unterstellt. Die zahlreichen lokalen Radiosender, die international als vorbildlich galten, mußten ihren Betrieb völlig einstellen.

Doch ungeachtet der Repressalien entfalteten zivilgesellschaftliche Gruppen ihre Aktivitäten auf den Straßen. Unterstützung erhielten sie vom Großteil der internationalen Staatengemeinschaft. Zu den wenigen Staaten, die sich der Kritik am königlichen Regime enthielten oder dieses sogar förderten, gehörten die USA, China und einige bekannte, nicht-demokratische Länder. Die EU-Staaten übten ebenso Druck auf das königliche Regime aus wie Indien. Der Druck der Zivilgesellschaft wirkte dabei in verschiedene Richtungen. Einerseits handelte es sich um einen Protest gegen den königlichen Coup, andererseits wurden die politischen Parteien und die Maoisten immer stärker zur Kooperation gedrängt, um das königliche Regime zu beenden.

Ein einseitiger, von der königlichen Armee nicht mitgetragener dreimonatiger Waffenstillstand der Maoisten ab September 2005 muß als ein erster Erfolg dieses Drucks gewertet werden. Er war die Voraussetzung, daß sich die Führer der Maoisten und sieben politischer Parteien in New Delhi treffen konnten und am 22.11. ein Bündnis zur Beendigung der autokratischen Herr-

schaft des Königs mit dem Ziel einer dauerhaften Friedenslösung schlossen, und zwar mit Duldung der indischen Regierung.

Als die Parteien Anfang April zu Straßenkundgebungen aufriefen, war die Stunde des Volkes gekommen. Stärker noch als 1990 kam es zu einer landesweiten Massenbewegung, bei der täglich Hunderttausende auf den Straßen demonstrierten und eine Machtaufgabe des Königs sowie einen gemeinsamen Friedensprozeß von politischen Parteien und Maoisten forderten. Die Sicherheitskräfte griffen anfänglich mit äußerster Härte durch, angetrieben von königlichen Hardlinern wie Innenminister Kamal Thapa. Während des knapp dreiwöchigen Aufstands kamen mindestens 20 Personen ums Leben und mehr als 5.000 wurden verletzt, viele von ihnen sehr schwer. Erst gegen Ende der Bewegung ließ die Härte der Sicherheitskräfte nach. König Gyanendra versuchte noch ein letztes Mal, durch leichtes Nachgeben sein Regime zu retten²², ehe er am 24. April 2005 die Macht aufgab und das im Mai 2002 aufgelöste Parlament wiedereinsetzte.²³

Friedensprozeß und Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung

Die positive Folge des Putsches des Königs war, daß sich die Maoisten und die übrigen Parteien fortan intensiv um eine dauerhafte Lösung des Konflikts und die Schaffung eines „neuen Nepal“ bemühten. Man kam dabei zunächst ganz gut voran. Die Maoisten stellten ihre militanten Aktivitäten ein und das wiedereingesetzte Parlament traf im Sommer 2006 einschneidende Entscheidungen hinsichtlich der Entmachtung des Königs, der Beteiligung ausgegrenzter Gesellschaftsgruppen und vor allem der Rechte der Frauen. Im November 2006 schlossen Regierung und Maoisten ein umfassendes Friedensabkommen. Im Januar 2007 einigte man sich gemeinsam auf eine neue Übergangsverfassung, auf deren Grundlage ein neues Übergangsparlament unter Beteiligung der Maoisten nominiert wurde. Ab April 2007 waren die Maoisten auch an der Regierung beteiligt.

Doch dann kam es immer mehr zu Machtkämpfen zwischen den und innerhalb der am Reformprozeß beteiligten Parteien. Die ursprünglich für Juni

22 Ähnlich hatte auch sein Bruder Birendra Anfang April 1990 reagiert, ehe er sich dann doch dem Volkswillen beugen mußte.

23 Zur Chronologie der Volksbewegung vom April 2006 siehe Aryal, Kundan / Poudel, Upendra Kumar (eds.), *Jana andolan-II: a Witness Account. A Report of Human Rights Violations by the King's Government during Nineteen Days of the Movement, April 6–24, 2006*. Kathmandu: Informal Sector Service Centre, 2006.

2007 geplanten Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung mußten wegen Streitigkeiten zwischen den Parteien zweimal verschoben werden und fanden schließlich erst am 10. April 2008 statt.

Im Vorfeld der Wahlen war es zu diversen Versuchen der Kooperation im Lager der an der Regierung beteiligten Sieben-Parteien-Allianz (SPA)²⁴ gekommen. Dabei vertrat der Nepali Congress zunehmend eine eher konservative Linie; die meisten anderen Parteien waren ohnehin dem linken Lager zuzuordnen. Die CPN (Maoist) und die CPN (UML) setzten schließlich durch, daß bereits vorab die Abschaffung der Monarchie für die erste Sitzung der verfassungsgebenden Versammlung festgeschrieben wurde. Seitens des Nepali Congress gab es diesbezüglich äußerst widersprüchliche Äußerungen, selbst von namhaften Parteiführern. Politiker wie der zweifache frühere Premierminister Krishna Prasad Bhattarai und Sujata Koirala, die Tochter des Premierministers, traten offen für den Erhalt der Monarchie ein; selbst Premierminister Girija Prasad Koirala äußerte sich gelegentlich in diese Richtung. Infolge des wochenlangen Streits konnten die Wahlen auch im November 2007 nicht stattfinden.

Selbst der Wahltermin im April 2008 war am Ende gefährdet. Diesmal lag die Ursache bei den Organisationen und Parteien, welche die Interessen der indischstämmigen Madhesi-Bevölkerung des Tarai vertreten wollten. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen traten im Dezember 2007 zahlreiche Tarai-Politiker aus ihren alten Parteien aus und gründeten mit der Tarai Madhes Democratic Party (TMDP) eine gemeinsame neue Madhesi-Partei. Ende Februar 2008 konnten auch diese Streitigkeiten beigelegt werden. In Opposition zu den Wahlen standen von nun an nur noch einige kleinere militante Parteien und Organisationen aus dem Tarai bzw. solche, die ebenfalls ein militantes Interesse am Erhalt der Monarchie bekundeten. Selbst erzmönarchistische Parteien wie die Rastriya Prajatantra Party (Nepal) von Kamal Thapa meldeten sich zur Wahl an.

Damit begann ein kurzer, aber heftiger Wahlkampf. Waren die SPA-Parteien zunächst noch gemeinsam aufgetreten, so versuchte schon bald jede dieser Parteien ihr eigenes Süppchen zu kochen. Wiederholt wurde zwar über Wahlbündnisse diskutiert, um sicherzustellen, daß sich die führenden Politiker der SPA-Parteien nicht gegenseitig neutralisierten, doch zeigten sich zunehmend alle Parteien überzeugt, daß sie jeweils als klare Sieger aus den Wahlen hervorgehen würden. Man gewann zunehmend den Eindruck,

24 Nach der Kooperation mit den Maoisten handelte es sich vorübergehend um ein Acht-Parteien-Bündnis, dessen Mitgliederzahl nach dem Zusammenschluß der beiden NC-Gruppen im September 2007 jedoch wieder auf sieben reduziert wurde.

daß es sich um Wahlen zum Parlament und nicht zu einer verfassunggebenden Versammlung handelte.

Im Laufe der Diskussionen im Herbst 2007 hatten die Maoisten versucht, im letzten Augenblick doch noch ein reines Verhältniswahlrecht durchzusetzen, scheiterten damit aber namentlich am Nepali Congress, dessen Führer ganz offensichtlich davon ausgingen, daß sie die Direktmandate gepachtet hätten. So erfolgte die Wahl nach einem gemischten System aus Mehrheits- und Verhältniswahl, wobei jeder Wähler jeweils über eine Erst- und Zweitstimme verfügte. Allerdings wurde der Anteil der über Listen gewählten Abgeordneten erhöht.

Bei den Wahlen am 10. April 2008 wurde über insgesamt 575 Mandate abgestimmt. Hiervon entfielen 240 auf die mit einfacher Mehrheit direkt gewählten Kandidaten der 240 Wahlkreise des Landes. Die anderen 335 wurden proportional zu den Anteilen der Zweitstimmen der Parteien über Listen vergeben. Weiterhin wurden 26 Abgeordnete von der Regierung ernannt, wobei neben herausragenden gesellschaftlichen Persönlichkeiten vor allem Vertreter jener Gesellschaftsgruppen berücksichtigt werden sollten, die bei den Wahlen nicht vertreten wurden. In der verfassunggebenden Versammlung werden also insgesamt 601 Abgeordnete sitzen; eigentlich eine viel zu große Zahl für ein so bedeutsames Unternehmen wie den Entwurf einer neuen Verfassung.²⁵

Bei den Direktmandaten zeichnete sich recht schnell ein überlegener Sieg der CPN (Maoist) ab, die schließlich mit 120 Sitzen exakt die Hälfte der Direktmandate errang. Nur neun von 54 Parteien und zwei Unabhängige konnten Direktmandate erringen. Nennenswerte Erfolge erzielten dabei neben den Maoisten der Nepali Congress (37), die CPN (UML) (33) sowie die beiden neuen Tarai-Parteien, Madhesi People's Rights Forum (30) und Tarai Madesh Loktantrik Party (9).

Weniger gravierend waren die Unterschiede bei der Verteilung der Listenmandate, über die die Wähler mit ihrer Zweitstimme entschieden. Auch hier gewann die CPN (Maoist), allerdings nur mit knapp 30% der abgegebenen Stimmen. Nepali Congress und UML kamen jeweils auf etwas über 20%; die beiden neuen Tarai-Parteien lagen hier deutlich zurück und erreichten 6,3% bzw. 3,2%. Insgesamt sind 25 Parteien in der verfassunggebenden Versammlung vertreten (s. Tabelle 1).

25 Alle 601 Sitze werden erst dann endgültig vergeben sein, wenn demnächst die Nachwahlen in jenen Wahlbezirken stattgefunden haben werden, in denen die gewählten Kandidaten ihr Mandat zurückgegeben haben, weil sie bereits in einem anderen Wahlkreis gewählt worden sind.

Unter dem Strich entsendet die CPN (Maoist) 220 Abgeordnete in die Versammlung, was 36,6% der insgesamt 601 Mandate entspricht. Die nach 1990 so dominierenden Parteien Nepali Congress und CPN (UML) stellen zusammen mit 213 Abgeordneten sieben weniger als die Maoisten. Beide Parteien zeigten sich nach den Wahlen völlig geschockt von diesem Ergebnis und suchten die Schuld in erster Linie beim Verhalten der Maoisten während der letzten Wochen des Wahlkampfes und auch während der Wahlen. Es ist in der Tat richtig, daß es in einer Reihe von Wahlbezirken zu Unregelmäßigkeiten, militanten Aktionen und Einschüchterungen gekommen ist. Dabei haben sich die Maoisten, vor allem ihre Jugendorganisation, die Young Communist League (YCL), besonders negativ hervorgetan, aber auch die anderen Parteien waren immer wieder Auslöser solcher Zwischenfälle. Die Aussagen der Wahlbeobachter deuten darauf hin, daß die Wahlen in den meisten Gegenden des Landes doch einigermaßen friedlich verlaufen sind. Das Wahlergebnis läßt sich also nicht allein durch die genannten Zwischenfälle erklären. Nachfolgend soll daher eine erste Analyse vorgenommen werden, die den nepalischen Wählern Demokratieverständnis bescheinigt und das Wahlergebnis als Folge der Politik nach 1990 und insbesondere der Zeit seit April 2006 bewertet.

Bewertung der Wahlen

Das 1990 eingeführte politische System ist gescheitert, weil es sich nach seiner Einführung nicht weiterentwickelte und von den Führern der etablierten Parteien durch Korruption, Nepotismus und Machtstreben mißbraucht wurde. Keine Partei hat im Parlament eine Politik vertreten, die am Interesse und Wohl der Bevölkerung orientiert war. Keine Partei hat sich um eine parteiinterne Demokratisierung und die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen bemüht. Seit den frühen 1990er Jahren haben zunächst die Janajati-Organisationen, bald auch Vertreter der Frauen, der Dalits und der indischstämmigen Tarai-Bevölkerung (Madhesi) diesen Mißstand kritisiert und Rechte und Beteiligung eingefordert. Vor allem die großen Parteien, NC und UML, gaben allenfalls Lippenbekenntnisse ab, eine wirkliche Änderung ihres Verhaltens aber erfolgte nicht. Jedem aufmerksamen Beobachter der politischen Entwicklung in Nepal ist seit Jahren klar, daß das Thema eines inklusiven Staates höchste Priorität hat. Allein die etablierten Parteiführer scheinen dies nicht begriffen zu haben.

Wenn es seitens der Wähler also jemanden für die verfehlte Politik nach 1990 abzustrafen galt, dann waren dies natürlich in erster Linie jene Parteien und Politiker, die in den letzten 18 Jahren am meisten politische

TABELLE 1: Ergebnisse der Wahl zur verfassungsgebenden Versammlung am 10. April 2008

Partei	Zweit- stimmen	Stimmen- anteile	Listen- mandate	Direkt- mandate	Gesamt
Communist Party of Nepal (Maoists)	3144204	29,28	100	120	220
Nepali Congress	2269883	21,14	73	37	110
Communist Party of Nepal (UML)	2183370	20,33	70	33	103
Madhesi People's Rights Forum, Nepal	678327	6,32	22	30	52
Tarai Madhes Loktantrik Party	338930	3,16	11	9	20
Rastriya Prajatantra Party	263431	2,45	8		8
Communist Party of Nepal (ML)	243545	2,27	8		8
Sadbhawana Party	167517	1,56	5	4	9
Janamorcha Nepal	164381	1,53	5	2	7
Communist Party of Nepal (United)	154968	1,44	5		5
Rastriya Prajatantra Party Nepal	110519	1,03	4		4
Rastriya Janamorcha	106224	0,99	3	1	4
Rastriya Janshakti Party	102147	0,95	3		3
Nepal Workers and Peasants Party	74089	0,69	2	2	4
Federal Democratic National Forum	71958	0,67	2		2
Nepal Sadbhawana Party (Anandidevi)	55671	0,52	2		2
Rastriya Janamukti Party	53910	0,50	2		2
Nepali Janata Dal	48990	0,46	2		2

Fortgesetzt:

Communist Party of Nepal (Unified)	48600	0,45	2	2
Dalit Janajati Party	40348	0,38	1	1
Nepa: Rastriya Party	37757	0,35	1	1
Samajwadi Prajatantrik. Janata Party, Nepal	35752	0,33	1	1
Chure Bhawar Rastriya Ekata Party Nepal	28575	0,27	1	1
Nepal Lokatantrik Samajbadi Dal	25022	0,23	1	1
Nepal Pariwar Dal	23512	0,22	1	1
Communist Party of Nepal (Marxist)	21234	0,20		
Tamsaling Nepal Rastriya Dal	20657	0,19		
Rastriya Janata Dal	19305	0,18		
Communist Party of Nepal (United Marxist)	18717	0,17		
Lok Kalyankari Janata Party Nepal	18123	0,17		
Andere	168714	1,57		
Unabhängige			2	2
Nominierte			26	26
Gesamt	10739078	100,00	361	601

Quelle: Election Commission, Nepal: [http://www.election.gov.np/reports/CAResults/reportBody.php?selectedMenu=Partywise\(PR-SEATS\)Distribution](http://www.election.gov.np/reports/CAResults/reportBody.php?selectedMenu=Partywise(PR-SEATS)Distribution) (in Nepali, zuletzt aufgerufen am 18.09.2008)

Verantwortung getragen haben. Und dies war ganz besonders der Nepali Congress, der, von kurzen Phasen abgesehen, fast immer die zentralen Stellen in seinen Händen hielt. Das schlechte Wahlergebnis dieser Partei ist also in allererster Linie die Folge der selbst zu verantwortenden Mißwirtschaft.

Auch die CPN (UML) hat wenig Lorbeeren ernten können für ihre Politik. Zwar war sie meistens in der Opposition, hat es aber versäumt, eine vernünftige parlamentarische Oppositionspolitik zu betreiben. Statt dessen hat sie ihre Aktivitäten bereits früh auf die Straße verlegt. Ihre Politik der Generalstreiks (*bandhs*) wurde schon bald als übermäßig angewandtes Mittel zur Durchsetzung von Forderungen durch alle möglichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen mißbraucht. Eine Politik der Inklusion verfolgte die UML genauso wenig wie der NC.

Die Niederlage der UML hat allerdings auch noch eine andere Ursache. Mit der CPN (Maoist) ist eine starke Partei links von der UML entstanden, welche ihr in größerem Umfang Stimmen aus dem linken Wählerspektrum entzogen haben dürfte. Genauereres können erst weitergehende Wahlanalysen ergeben. Es steht jedoch fest, daß der seit 1991 feststellbare Linkstrend bei Wahlen durch die jüngsten noch verstärkt wurde. In den 1990er Jahren hatte in erster Linie die UML von diesem Trend profitiert. Sie hätte bereits 1999 eine deutliche absolute Mehrheit der Sitze und eine relative Mehrheit der Stimmen erlangt, wenn sie sich nicht vor den Wahlen gespalten hätte. Nur diesem Umstand verdankt es der NC, daß er das Vorrecht hatte, den Karren danach noch tiefer in den Dreck zu fahren. Der NC ist heute die am weitesten rechts stehende aller bedeutsamen Parteien, da die bis dato einzige konservative demokratische Partei, die Rastriya Prajatantra Party (RPP), in der Bedeutungslosigkeit versunken ist, auch wegen diverser interner Spaltungen. Letztere hatten oft ihren Grund in der Haltung zur Monarchie. Die wenigen streng monarchistischen Parteien haben bei den Wahlen überhaupt keine Rolle gespielt; die Monarchie wird ganz eindeutig vom Volk abgelehnt.

Der Wahlerfolg der Maoisten liegt aber auch in der Politik der letzten zwei Jahre begründet. Im April 2006 hatte das Volk klare Signale für eine Abschaffung der Monarchie, ein inklusives Staatswesen und einen dauerhaften Frieden gesetzt. Als das Parlament von 1999 wiedereingesetzt wurde, traf es zunächst einige weitreichende Entscheidungen in diesem Sinn. Als es aber dann schon bald um die Vergabe von Posten und Staatsämtern oder um die personelle Besetzung von Kommissionen ging, zeigte sich rasch, daß die Parteien, vor allem der mit absoluter Mehrheit im wiedereingesetzten

Parlament vertretene NC, gar nicht daran dachten, das umzusetzen, was man zuvor im Parlament beschlossen hatte.

Noch deutlicher wurde dies, als es Anfang 2007 um die Zusammensetzung eines neuen Übergangsparlaments ging, an welchem dann auch die Maoisten beteiligt sein sollten. Hier setzten vor allem NC und UML durch, daß alle 1999 gewählten Abgeordneten auch weiterhin in diesem neuen Übergangsparlament verbleiben sollten. Es war allgemein bekannt, daß das Parlament von 1999 alles andere als repräsentativ und inklusiv war. Während sich die Maoisten bei der Nominierung ihrer Abgeordneten ernsthaft darum bemühten, die Parlamentsbeschlüsse vom Sommer 2006 zu beachten – beispielsweise waren 40% ihrer nominierten Abgeordneten Frauen –, berücksichtigten NC und UML nicht einmal bei den wenigen ihnen zustehenden Nachnominierungen die traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen. Hierdurch stiegen die Maoisten deutlich in der Gunst der Wähler.

Dieses Spiel wiederholte sich im Vorfeld der letzten Wahlen. Die CPN (Maoist) hatte sich vergeblich für ein reines Verhältniswahlrecht stark gemacht. Im nachhinein zeigt sich, daß ein solches Wahlrecht den anderen Parteien genützt hätte, weil die Maoisten danach lediglich knapp 30% der Sitze errungen hätten. Doch die Verhältniswahl, wie es die Übergangsverfassung und das Wahlgesetz vorsehen, beinhaltet auch eine Beteiligung möglichst aller Gesellschaftsgruppen an der verfassungsgebenden Versammlung. Hinsichtlich der Direktkandidaten wurden die Parteien lediglich aufgefordert, die diversen Gesellschaftsgruppen angemessen zu berücksichtigen. Auch hier hat sich keine Partei auch nur annähernd so stark an diese Auflage gehalten wie die CPN (Maoist).

Die Tabellen 2 und 3 machen deutlich, in welchem Umfang die Parteien bei der Auswahl der Direktkandidaten die Stärke der Bevölkerungsgruppen berücksichtigt haben. Auch die Maoisten weisen demnach noch deutliche Defizite auf, stehen aber dennoch wesentlich besser da als die anderen Parteien.

TABELLE 2: Ergebnis der Wahl zur verfassunggebenden Versammlung am 10. April 2008: Kandidaten und Direktmandate

Partei	Kandidaten			Direktmandate			Prozent der Sitze	
	weiblich	männlich	gesamt	weiblich	männlich	gesamt		
Communist Party of Nepal (Maoist)	42	198	240	23	97	120	50,00	
Nepali Congress	26	214	240	2	35	37	15,42	
Communist Party of Nepal (UML)	26	213	239	1	32	33	13,75	
Madhesi People's Rights Forum, Nepal	3	100	103	2	28	30	12,50	
Tarai Madhes Loktantrik Party	4	90	94	1	8	9	3,75	
Sadbhawana Party	4	83	87	0	4	4	1,67	
Nepal Workers and Peasants Party	27	71	98	0	2	2	0,83	
Janamorcha Nepal	28	175	203	0	2	2	0,83	
Rastriya Janamorcha	15	107	122	0	1	1	0,42	
Unabhängige	42	774	816	0	2	2	0,83	
Andere	150	1554	1704	0	0	0	0,00	
Gesamt	367	3579	3946	29	211	240	100,00	

Quelle: Election Commission, Nepal: [Http://www.election.gov.np/reports/CARresults/reportBody.php?selectedMenuID=Partywise](http://www.election.gov.np/reports/CARresults/reportBody.php?selectedMenuID=Partywise) (PR-SEATS)Distribution (in Nepali, zuletzt aufgerufen am 18.09.2008)

TABELLE 3: Anteil (in %) der Kandidaten führender Parteien nach ihrer Gruppenzugehörigkeit

Partei	Bahun	Chhetri	Dalit	Janajati	Madhesi	Frauen
CPN (Maoist)	28	14	5	45	8	18
Nepali Congress	36	22	0	28	14	11
CPN (UML)	36	16	0	35	13	11
Tarai-Parteien	7	2	0	10	81	4
Anteil an der Bevölkerung	13	16	13	39	19	50

Quellen: The Kathmandu Post, 9. Mai 2008. Anteile an der Gesamtbevölkerung nach dem Zensus von 2001, auf volle Prozentzahlen gerundet (Central Bureau of Statistics, Nepal in Figures 2007, S. 2). Siehe auch http://www.cbs.gov.np/national_report_tables.php (zuletzt eingesehen: 18.09.2008)

So läßt sich das Fazit ziehen, daß der immense Vorsprung der Maoisten bei den gewonnenen Direktmandaten vor allem auf die stärkere Berücksichtigung der diversen Gesellschaftsgruppen zurückzuführen ist. Weiterhin haben die Maoisten die Interessen und Anliegen dieser Gruppen in den Programmen und Zielen ihrer Partei aufgenommen. Dank dieser Politik der CPN (Maoist) und des Verhältniswahlrechts ist die Zusammensetzung der verfassungsgebenden Versammlung so inklusiv wie nie zuvor. Die Voraussetzungen für dringend notwendige politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen sind somit gegeben. Es ist an der Zeit, daß auch die anderen großen Parteien ihre Politik ändern und ihren dauernden Kleinkrieg um Posten und Pfründen einstellen. Nepal kann den Wandel nur schaffen, wenn alle Parteien weiterhin kooperieren. Hierzu gehört aber auch, daß sich die CPN (Maoist) endlich zu einer demokratischen Partei entwickelt, in der Militanz und Verbrechen keinen Platz mehr haben.

Ein schwieriger Neubeginn

Nach den Wahlen dauerte es mehr als drei Monate, ehe sich die Politiker auf die Art des Regierungswechsels und die Arbeitsaufnahme der verfassungsgebenden Versammlung einigten. Ähnlich wie schon in der Phase zwischen 1994 und 1999 erwiesen sich die unklaren Mehrheitsverhältnisse als problematisch. Da waren zum einen die abgewählten Politiker der etablierten Parteien, vornehmlich NC und CPN (UML), die an ihren Posten klebten, obgleich die beiden Parteien zusammen weniger Abgeordnete stellen als die CPN (Maoist). Doch auch die CPN (Maoist) verfügt über keine absolute Mehrheit und tat sich schwer mit Zugeständnissen an die ohnehin gedemütigten alten Parteien. Sowohl NC als auch CPN (UML) gaben nur zögerlich dem maoistischen Anspruch auf den Premierministerposten nach und drohten immer wieder mit einer Nichtbeteiligung ihrer Parteien an der neuen Regierung.

Erneute Diskussionen gab es über die Posten des Präsidenten und seines Stellvertreters. Nachdem die verfassungsgebende Versammlung am 28. Mai 2008 die Monarchie offiziell abgeschafft hatte, bedurfte es eines neuen Staatsoberhauptes. Zwar hatte Girija Prasad Koirala de facto seit Mai 2006 die Ämter des Premierministers und Staatsoberhauptes auf sich vereinigt, aber dem Maoisten-Chef Pushpa Kamal Dahal wollte man diese Machtfülle auf keinen Fall zubilligen. Da man es versäumt hatte, die Funktion des zukünftigen Präsidenten und die Formalitäten seiner Wahl klar in der Übergangsverfassung zu regeln, bedurfte es einer fünften Änderung dieser erst am 15. Januar 2007

verabschiedeten Verfassung. Als sich die Maoisten nicht mit der CPN (UML) auf einen gemeinsamen Kandidaten aus der CPN (UML)²⁶ einigen konnten, sahen sie sich in letzter Sekunde einem Bündnis von NC, UML und MPRF gegenüber, das die Kandidaten für die Ämter des Präsidenten und Vizepräsidenten untereinander ausmachte. Bei der Abstimmung am 20./21. Juli standen sich schließlich drei Tarai-Politiker gegenüber. Die Maoisten hatten Ramraja Prasad Singh aufgestellt²⁷, der NC Ram Baran Yadav und die CPN (UML) Ram Prit Paswan; Ram Baran Yadav siegte im zweiten Wahlgang. Die Wahl des Vizepräsidenten entschied Parmanand Jha (MPRF) bereits im ersten Wahlgang für sich. Damit fielen beide Ämter an Madhesi-Politiker, was regionalistischen Bestrebungen der Tarai-Region entgegenwirken dürfte. Yadav erwies sich bereits in den Folgetagen als gemäßigter und integrativ orientierter Politiker, mit dem Nepal offensichtlich einen Glücksgriff getan hat. Problematischer war die Akzeptanz von Jha, der seinen Amtseid in Hindi ablegte und damit tagelang für teils militanten Aufruhr im Land sorgte²⁸. Die Lage beruhigte sich erst, nachdem sich Jha formell entschuldigt hatte.

Auch bei der Regierungsbildung hatte sich der NC bis zuletzt Hoffnung gemacht, seine Machtinteressen durchzusetzen. Aufbauend auf der bei der Präsidentenwahl praktizierten Allianz mit CPN (UML) und MPRF hoffte die Partei zuletzt gar, ein weiteres Mal den alternden und kränkelnden Girija Prasad Koirala zum Premierminister zu küren, obgleich dieser nicht einmal zu den CA-Wahlen angetreten und auch nicht über einen Listenplatz in die verfassungsgebende Versammlung eingezogen war. Dabei nahm der NC sogar in Kauf, durch den völligen Ausschluß der Maoisten ein Ende des Friedens- und Erneuerungsprozesses zu riskieren. Die Maoisten ihrerseits hatten bis zuletzt versucht, eine gemeinsame Regierung aller großen Parteien, also auch des NC, unter ihrer Führung zu etablieren. Als diese Bemühungen scheiterten, kam es am 15. August 2008 zu einer Kampfabstimmung im Parlament, bei der sich Pushpa Kamal Dahal für die Maoisten und Sher Bahadur Deuba für den NC um das Amt des Premierministers bewarben. Doch diesmal unter-

26 Die UML hatte ihren langjährigen Generalsekretär Madhav Kumar Nepal vorgeschlagen, der bei den Wahlen im April in zwei Wahlbezirken gescheitert war und daher sein Amt niedergelegt hatte.

27 Singh hatte 1971 erstmals von sich reden gemacht, als es ihm gelang, als bekannter Antimonarchist in das damalige Parlament, den National-Panchayat, gewählt zu werden. Später wurde er für Bombenanschläge in Kathmandu und anderen Städten im Juni 1985 verantwortlich gemacht, bei denen acht Personen starben und zahlreiche andere verletzt wurden.

28 Jhas Muttersprache ist Maithili, mit 12,3% die zweithäufigste Sprache Nepals. Zwar haben im Zensus von 2001 einige Madhesi Hindi als Muttersprache genannt, doch ist diese Sprache nicht offiziell als eine Landessprache anerkannt. Vielmehr gilt sie als eines der Symbole indischer Einflußnahme.

stützten CPN (UML) und MPRF sowie die meisten der kleinen Parteien Dahal, der mehr als zwei Drittel der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Der schmallende NC begab sich in die Opposition, während Dahal sich gleich bei der Regierungsbildung mit dem üblichen Pokerspiel um Kabinetts-posten seitens der diversen kleineren Regierungspartner konfrontiert sah.

Weitere Verzögerungen hatten die Madhesi-Parteien verursacht, die deutlich machten, daß sie um jeden Preis die Gunst der Stunde nutzen und die Madhesi als gleiche Bürger des Landes etablieren möchten. Auch sie litten an einer gewissen Selbstüberschätzung. Zwar stellen sie eine große Gruppe in der verfassungsgebenden Versammlung, sind aber nur die viertstärkste Kraft, deutlich schwächer als NC und CPN (UML). Wochenlang versuchten sie, ihre Forderungen schon vor dem Zusammentreten der verfassungsgebenden Versammlung durchzusetzen. So boykottierten sie diese so lange, bis die drei großen Parteien Forderungen der Madhesi-Parteien bei der fünften Verfassungsänderung berücksichtigten. Dennoch waren die Madhesi-Parteien unzufrieden, weil ihre Forderung nach einer autonomen Madhes-Region, die das gesamte Tarai umfassen soll, nicht erfüllt wurde.

Hier wird deutlich, womit die verfassungsgebende Versammlung in Zukunft zu kämpfen haben wird. Die Übergangsverfassung hat die Schaffung einer föderalen Republik vorgegeben, doch wie diese aussehen soll, darüber herrscht große Uneinigkeit. Die Maoisten und die Madhesi-Parteien identifizieren sich mit dem von den Volksgruppen geforderten ethnischen Zugschnitt der Bundesländer. Das aber dürfte nur schwer umsetzbar sein, da es keine mehr oder weniger ethnisch homogene Siedlungsgebiete gibt; allenfalls lassen sich traditionelle Siedlungsgebiete ausmachen. Wie schwer sich die geplanten föderalen Strukturen nach ethnischen Kriterien aufbauen lassen, zeigt die nicht erfüllte Forderung der Madhesi nach einer autonomen Region. Das Tarai ist das traditionelle Siedlungsgebiet bestimmter ethnischer Gruppen, von denen die Tharu das weitaus größte Kontingent stellen. Die seit rund 150 Jahren zugewanderten Madhesi machen nur etwa 40% der Tarai-Bevölkerung aus. Daher ist es nicht gerechtfertigt, das gesamte Tarai zu einer autonomen Madhes-Region erklären zu wollen. Hier deuten sich ethnische Konflikte an, die sich in den kommenden Jahren noch verstärken dürften, sollte es der verfassungsgebenden Versammlung nicht gelingen, ein integratives Konzept für ein neues Nepal zu entwickeln, mit dem sich alle Bevölkerungsgruppen identifizieren können.²⁹

29 Siehe hierzu auch Dahal, Dev Raj, Nepal: The Constituent Assembly Election and Challenges Ahead. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2008 [<http://library.fes.de/pdf-files/iez/05481.pdf>].