

Kompromisse und Tricks

Die Kommunalpolitik in Nepals „Übergangsphase“

Sarah Byrne

Anspruch und Wirklichkeit kommunaler Regierungsführung und -praxis klaffen in Nepal weit auseinander. Dies liegt in erster Linie daran, dass es seit Mitte 2002 keine von den Bürger(inne)n gewählte kommunale Körperschaften mehr gibt. Dieses politische Vakuum wird durch besondere Richtlinienvorgaben aus Kathmandu und die Einbeziehung von lokalen Repräsentanten politischer Parteien nur notdürftig kompensiert, da solche Maßnahmen eine echte Bürgerbeteiligung an lokalen Planungs- und Entscheidungsprozessen nicht ersetzen können.

Es scheint, dass Politik heutzutage den Spitznamen ‚Entwicklung‘ trägt.“ Diese Bemerkung von J. Ferguson markiert die Widersprüche, die auftreten, wenn sogenannte ‚Entwicklung‘ in Wahrheit als Politikersatz funktioniert. Obwohl sich die Bemerkung auf Dorfentwicklungskomitees in Lesotho bezieht, trifft sie auch auf Nepals lokale Körperschaften zu, die *Village Development Committees* (VDC)¹. Trotz des ganz verschiedenen Kontexts provoziert das Zitat die Frage nach der Funktion kommunaler Regierungen. Machen sie Politik? Entwicklungsarbeit? Regieren sie?

Seit dem Ende des Bürgerkriegs 2006 und dem Beginn des vielfach postulierten ‚Neuen Nepal‘ haben Fragen zu Staatlichkeit und *Governance*, d. h. zum Zusammenspiel zwischen staatlichen Organen und Bürger(inne)n, an Bedeutung gewonnen. Während alle Blicke auf das politische Entscheidungszentrum Kathmandu und die Entstehung der Verfassung gerichtet bleiben, entsteht der Staat durch das tägliche Zusammenwirken von Verwaltungsleuten, Politikern und Bürgern überall im Lande.

Der Staat und seine inneren Widersprüche

Der Schlüssel zum Verständnis der Arbeitsweise des Staates ist, wie Jona-

than Spencer schreibt, „sehr alt und sehr menschlich: Es geht darum zu verstehen, was Menschen laut eigener Aussage tun (oder was offizielle Dokumente darüber sagen, was sie tun sollten), und darum, was sie tatsächlich tun. Wenn man die unvermeidliche Diskrepanz zwischen diesen beiden Seiten bemerkt, muss man das Geschehen so verstehen, dass diese Abweichung nicht zufällig entsteht und auch nicht peinlich ist, sondern in der Natur der Sache selbst liegt.“

In diesem Artikel schlage ich eine Erklärung dafür vor, warum es zu dieser Diskrepanz kommt, warum sie fort dauert und warum sie für das Verständnis der politischen Praxis in Nepal auf lokaler Ebene essenziell ist. Abweichungen von offiziellen Vorgaben entstehen, weil der Staat generell und speziell im Hinblick auf kommunale Regierungsführung kompromissbereit sein muss. Dies betrifft nicht nur Kompromisse bezüglich der praktischen Umsetzung von Richtlinien von oben (Kathmandu) nach unten (VDCs), sondern auch zwischen verschiedenen lokalen Autoritäten am Ort der Umsetzung. Richtlinien müssen praxistauglich sein, und es muss sichergestellt werden, dass lokale Akteure einverstanden oder wenigstens nicht absolut dagegen sind. Widersprüche zwischen dem, was der Staat auf dem Papier sein sollte, und dem,

was er in der Praxis ist, sind nicht spezifisch oder neu für die momentane Übergangsphase. So bezeichnete bereits Richard Burghart aufgrund dieser Diskrepanzen den nepalischen Staat während der Panchayat-Ära als eine Fiktion, und Joanna Pfaff-Czarnecka betonte die großen Enttäuschungen, die auf die hohen Erwartungen in den frühen Jahren des Mehrparteiensystems folgten.

Lokale Regierungs-Arrangements in Nepal nach dem Bürgerkrieg

Die letzten Kommunalwahlen in Nepal fanden 1997 statt, die damaligen Mandate verloren im Jahre 2002 ihre Gültigkeit. Um dieses politische Vakuum zu füllen, wurden verschiedene Arrangements getroffen. Infolgedessen zeichnet sich die lokale Regierungsführung in Nepal durch einen beachtlichen Unterschied zwischen formeller Rolle und Funktion der lokalen Körperschaften – so wie sie im Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung (1999) beschrieben sind – und der beobachtbaren Praxis aus. Auf VDC-Ebene ernennt das Ministerium für kommunale Entwicklung² einen VDC-Sekretär zur Unterstützung der VDC-Administration. Da es keine gewählten kommunalen Regierungen gibt, wurden VDC-Sekretäre angewiesen, breitere Verantwor-

tung für die Kommunalverwaltung zu übernehmen; dies beinhaltet auch das kommissarische Agieren als stellvertretende VDC-Vorsitzende. Für die VDC-Sekretäre stellt dies eine erhebliche Herausforderung dar. Viele fühlen sich bereits dadurch überlastet, dass sie für mehr als ein VDC zuständig sind. Zudem mangelt es oft an Ausstattung und unterstützenden Mitarbeitern, denn viele VDC-Büros und andere Infrastruktur, die während des Konflikts zerstört wurden, sind bis heute nicht ersetzt. Im VDC-Rat werden die Sekretäre von den örtlichen Verantwortlichen für Landwirtschaft und Gesundheitsstationen unterstützt – ebenfalls nur vorübergehend.

Der Allparteien-Mechanismus

In der aktuellen Übergangsphase wurde ein konsultatives Allparteien-Gremium auf VDC-Ebene eingeführt, um Entscheidungen zu treffen, die auf politischem Konsens fußen. Dieses Gremium wird „Allparteien-Mechanismus“ (*All Party Mechanism, APM*) genannt und hat offiziell beratende Funktion für den VDC-Sekretär. Beide zusammen haben großen Einfluss auf die Zuweisung von Entwicklungsgeldern auf lokaler Ebene. Eine der vielen aktuellen Studien, die sich mit diesem Thema beschäftigen, ist die „Abschließende Evaluierung des Programms zur Unterstützung von Dezentralisierung und lokaler Regierungsführung 2009“. Diese fand heraus, „dass die von politischen Parteien Nominierten, die Einfluss auf die kommunalen Gremien haben, durch ihren informellen Zugang zu Geldern ihre eigenen politischen Interessen zur Zuweisung von Geldern für bestimmte Programme durchsetzen... Vor allem beim Interim-Arrangement für die Arbeitswei-

se örtlicher Gremien zeigte sich, dass die Finanzierung oder technische Unterstützung von Seiten der lokalen Gremien für Pläne, die von den Armen gemacht wurden, vom Ermessen der von den politischen Parteien Nominierten abhängt.“ Vor dem Hintergrund zahlreicher Korruptionsvorwürfe wurde der APM Anfang 2012 vom Ministerium außer Kraft gesetzt. Zu dieser Zeit hieß es, dass es bald ein anderes Interim-Arrangement zur lokalen Regierungsführung geben werde, doch dies ist bis heute nicht geschehen, und es gibt Hinweise darauf, dass der APM vielerorts informell weiter funktioniert.

Eine Vielzahl lokaler Regierungspraktiken

Lokale Regierungsführung wird in Nepal von Ort zu Ort unterschiedlich praktiziert: Es ist eine Art von Patchwork. Der Staat versucht, sich bestimmte Rollen – einschließlich der lokalen Regierungsführung – wieder anzueignen, die er während der Konfliktperiode aufgegeben hatte. Doch es gibt verschiedene Akteure, die ebenfalls Anspruch auf eine Rolle in der lokalen Regierung erheben, einschließlich politischer

Anführer und anderer lokaler Respektspersonen. VDC-Sekretäre spielen derzeit eine tragende Rolle im kommunalen Geschehen, die sie je nach Persönlichkeit, Qualifikation und Motivation unterschiedlich wirksam gestalten. Obwohl sie im offiziellen Auftrag handeln, muss ihre Autorität zwischen einer Vielzahl anderer Autoritätsansprüche ausgehandelt werden. Einige VDC-Sekretäre haben zahlreiche Funktionen inne, die über ihre formelle „Stellenbeschreibung“ hinausgehen. Die Gleichzeitigkeit dieser Aufgaben ruft eine umfassende und zugleich vage Idee der lokalen Staatsgewalt hervor (der Staat ist überall). Im Gegensatz dazu erfüllen VDC-Sekretäre andernorts nicht einmal die Anforderungen ihrer Stellenbeschreibung, wodurch dort eine sehr begrenzte Vorstellung vom Staat entsteht (der Staat ist nicht da). So kommt es, dass sogar innerhalb eines Distrikts sowohl Vorstellungen von einem allgegenwärtigen als auch von einem inexistenten Staat bestehen. Wie die Menschen den Staat sehen, hat aber Einfluss auf seine Bedeutung. Dieses Patchwork wird noch komplexer, wenn man die Wirkungen der Aushandlungsprozesse betrachtet, durch



Mitglieder einer Dorfgemeinschaft beraten über Entscheidungsfindungsprozesse und über ihre Entwicklungsprioritäten.

Bild: Brahma Dhoj Gurung



Gemeinwesenarbeiter/-innen bereiten eine Dorfversammlung vor

Brahma Dhoj Gurung

die Aktivitäten in VDCs umgesetzt werden.

Anpassung der Regeln lokaler Regierung: „Befolgten wir die Regeln, würde nichts klappen.“

Kompromisse zeigen sich im Auseinanderklaffen von Staatsgewalt, wie sie auf dem Papier steht, und deren realer Praxis sowie in ihrem Zusammenwirken mit anderen Autoritätsformen. Dies ist ein typisches Merkmal für die Arbeitsweise von kommunaler Regierung in Nepal. Um aufzuzeigen, wie genau dies in der Praxis vor sich geht, werde ich beispielhaft zeigen, wie Kompromisse erzielt werden und unter welchen Bedingungen sie an Grenzen stoßen. Diese Beispiele stammen von einem VDC im Distrikt Surkhet in West-Nepal, wo ich mich 2011 und 2012 zu Feldforschungszwecken aufhielt.

Ein zentraler Aspekt solcher Aushandlungsprozesse in der lokalen Regierungspraxis wird durch die vielen Anpassungen der Regeln und Regularien sichtbar, welche eigentlich vorgeben, wie lokale Regierung ausgeführt werden sollte. Ein viel zitiertes Beispiel ist die Bezahlung von Lehrerge-

hältern. Die bewilligten Budgets des Bildungsministeriums reichen nicht aus, um die Kosten für die öffentlichen Schulen zu decken, und so sind nennenswerte Beiträge aus lokalen Quellen notwendig, die häufig beim VDC beantragt werden. Dem VDC ist es jedoch ausdrücklich verboten, seine Gelder für Lehrergehälter auszugeben. Gleichwohl geben die Menschen der Bildung Vorrang, und Lehrer und Schuldirektoren sind effektive Lobbyisten, so dass jeweils ein Kompromiss gefunden wird. In diesem Fall engagierte sich die Gemeinde in fingierter „Entwicklungsarbeit“. Die Kompensation, die sie hierfür bekommt, wird für die Lehrergehälter verwendet. Auf dem Papier muss alles korrekt den Regeln entsprechen. Die Vorgehensweise wird wie folgt erklärt: „Jeder wird aufgerufen, einen Beitrag zu leisten, z. B. als Arbeitskraft bei der Reparatur einer Straße oder eines Bewässerungskanals – Arbeiten, für die kommunale Gelder bereitgestellt werden. Mit allseitiger Zustimmung wird diese Arbeit in den Papieren dokumentiert und beim VDC eingereicht. Wir müssen die Regeln eben modifizieren.“ Das Budget wird mithin für das verwendet, was als lokale Priorität angesehen wird

(hier: Schulbildung), und da dies ausdrücklich verboten wurde, bekommt es das Etikett „Bodenaufbereitung“.

Aushandlungsprozesse zwischen lokalen Autoritäten: „Irgendwie müssen wir Kompromisse finden, wir können nicht nur streiten!“

Außer den Kompromissen zu den von Kathmandu vorgegebenen Regeln sind auch auf der lokalen Ebene Aushandlungsprozesse nötig, um Entscheidungen zu fällen und Dinge voranzutreiben. Diese Kompromisse werden auf der einen Seite zwischen dem VDC-Sekretär und den lokalen Parteipolitikern geschlossen, auf der anderen Seite zwischen den politischen Parteien selbst.

Sowohl der VDC-Sekretär als auch die politischen Führer glauben, dass es der Rolle des VDC-Sekretärs nicht angemessen sei, politische Entscheidungen zu treffen, vor allem, da er nicht aus der Gegend stammt. Daher sollte seine Rolle beschränkt sein, obwohl er (auf dem Papier) alle Autorität der kommunalen Regierung – einschließlich politischer Entscheidungen – innehat. Der VDC-Sekretär beklagte seine Verwicklung in politische Entscheidungen, da es zusätzlich zu seinem „regulären“ Verwaltungsjob zu viel von ihm fordere, mit dem Druck politischer Angelegenheiten umzugehen. Was immer er auch tue, er werde kritisiert: „Es ist schwierig, Richtlinien umzusetzen. Die Gemeinde hat unterschiedliche Ansprüche und Erwartungen. Dieses Jahr haben wir versucht, maximal 70 Prozent der Richtlinien zu befolgen, und als wir dies taten, wurde ich von der gesamten Gemeinde kritisiert.“

Kompromisse zwischen den Parteipolitikern selbst sind wichtig, denn alle müssen mit den getroffenen Entscheidungen einverstanden sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Umsetzung einer Entscheidung Steine in den Weg gelegt werden. Wenn alle Anführer einer Entscheidung zustimmen, tragen sie dafür auch die Verantwortung. Kontrolle wird dadurch gewährleistet, dass sie sich gegenseitig überwachen. Sie betonen, dass die momentane Situation durch das Fehlen eines gewählten Gremiums entstanden sei, und dass daher keine politische Partei allein die Autorität oder das Mandat zur Durchführung ihrer Programme habe. In der Zwischenzeit müssten sie Wege des Zusammenarbeitens finden, auch wenn dies jeweils ein ermüdender Prozess sei. Besonders beim Budget müssen alle zufrieden gestellt werden, so dass zum Schluss kleine Beträge ausgeteilt werden, damit jeder „etwas bekommt“, selbst wenn dies nicht mehr wirklich reicht, um die angestrebten Investitionen vorzunehmen.

Die Grenzen der Kompromissfindung

Obwohl die Absprachen und Kompromisse weit verbreitet sind, stoßen sie an Grenzen. Nicht jeder ist an ihnen beteiligt und man braucht Macht und Einfluss, um Zugang zu Entscheidungen zu bekommen. Dies wurde meistens bezüglich des Anteils am VDC-Budget angesprochen und mittels eines nepalischen Sprichworts ausgedrückt: „Wer sich gut ausdrücken kann, kann sogar Mehl verkaufen – derjenige, der nicht spricht, nicht einmal Gold.“ Deshalb ist es wichtig, sich zu Wort zu melden, es ist wichtig, Initiative zu zeigen.“ Es schien für alle klar zu sein, dass die Hauptentscheidungen über das Budget hinter verschlossenen Türen in Anwesenheit einiger „bedeutender Leute“ getroffen wurden, und dass viele Entscheidungen bereits vor dem Treffen feststanden. Die Diskussion war nur mehr eine Formalität. Dies zeigt, dass nur einige Personen an den Abspra-

chen teilhaben, die zwischen lokalen Autoritäten und nicht notwendigerweise zwischen Bürgern und Politikern getroffen werden.

Eine zweite Einschränkung ergibt sich daraus, dass sich die Kompromisse nicht unbedingt mit dem Wettbewerb zwischen den politischen Parteien vertragen. Wenn alle Parteien zu einem Konsens kommen müssen, wird es schwierig für eine Partei, die Lorbeeren für eine Entscheidung für sich zu reklamieren.

Das Aushandeln lokaler Regierungsführung

Um zur eingangs gestellten Frage zurückzukommen, was kommunale Regierungen in Nepal eigentlich leisten – Regieren, Entwicklung voranbringen oder Politik gestalten, oder dies alles oder nichts davon –, so würde die Antwort klar lauten: „Alles“. Kommunale Regierungsführung ist immer an einer Reihe von Aktivitäten beteiligt, von denen fast alle eine Form von politischer Zustimmung benötigen, die durch den Konsens innerhalb des Allparteien-Mechanismus herbeigeführt wird. Dennoch hat dieser Mechanismus offiziell aufgehört zu existieren. Was bedeutet dies für kommunale Regierungsführung in Nepal? Einerseits war das Aufgabengebiet von VDCs unter dem Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung (1999) extrem breit gefächert: VDCs sollten sowohl koordinieren als auch in ein breites Spektrum kommunaler Entwicklungsaktivitäten eingebunden sein. Andererseits wurden die Personen, die diese lokalen Entscheidungen treffen, nicht gewählt: Weder der VDC-Sekretär noch die Mitglieder des APM besitzen ein demokratisches Mandat.

Dies hat schwerwiegende Folgen für ihre Rechenschaftspflicht. Durch Kompromisse und Prozesse der Konsensfindung sind lokale Politiker zwar untereinander irgendwie rechenschaftspflichtig, nicht aber gegenüber der Bevölkerung. Es ist schwer zu sa-

gen, wie sich diese komplexe Mischung von formellen und informellen Vorgehensweisen während und nach eventuellen Wahlen zu lokalen Parlamenten in Zukunft verändern wird.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Miriam Bishokarma*

Über die Autorin

Sarah Byrne, gebürtig aus Kanada, ist Doktorandin in der Abteilung für Politische Geographie an der Universität Zürich. Sie arbeitet seit 2008 in Nepal, sowohl als Wissenschaftlerin als auch als Entwicklungsfachkraft. Ihre Untersuchungen zu *Governance* behandeln die Aushandlungen und die Beschaffenheit öffentlicher Autorität sowie deren Beziehungen zu Regierungs- und territorialen Strategien.

sarah.byrne@geo.uzh.ch

Endnoten

- ¹ Der Begriff *Village Development Committee* (VDC) beschreibt die kleinste territoriale Verwaltungseinheit entsprechend dem Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung (*Local Self Governance Act*, 1999). Jedes VDC ist in neun Wards aufgeteilt.
- ² *Ministry for Federal Affairs and Local Development* (MLD)

Literatur

- Burghart, R. (1993). *The Political Culture of Panchayat Democracy*. In: M. Hutt (Ed.), *Nepal in the Nineties*. Delhi: Oxford University Press.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: „Development“, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, U., Acharya, H. P., Thapa Shrestha, N. (2009). *End Evaluation of the Decentralised Local Governance Support Programme (DLGSP) in Nepal*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Pfaff-Czarnecka, J. (2004). *High Expectations, Deep Disappointment: Politics, State and Society in Nepal after 1990*. In: M. Hutt (Ed.), *Himalayan 'People's War': Nepal's Maoist Rebellion*. London: Hurst.
- Spencer, J. (2007). *Anthropology, Politics and the State: Democracy and Violence in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.