

Der Niedergang der „Gorkhaland“-Bewegung

Dezentralisierung und Korruption in Darjeeling

Miriam Wenner

Die Stärkung sozialer Bewegungen und Dezentralisierung werden oftmals als Wege zu weniger Korruption und mehr politischer Mitbestimmung gesehen. Das Beispiel von Darjeeling, einem Distrikt im Norden Westbengalens, zeigt jedoch das Gegenteil. Hier verhindern seit fast drei Dekaden regionale Parteien die Verbesserungen des demokratischen Klimas. Sie treten als Bewegungen für Autonomie in Form eines neuen Teilstaats innerhalb der Indischen Union unter dem Namen „Gorkhaland“ auf. Aufgrund ihrer Kontrolle der autonomen *Councils*, durch Repression und mit staatlich sanktionierter Patronage verkrustet ein System, das die Mitbestimmung der Massen unterminiert.

Die Stimmung in dem kleinen Schulgebäude auf der Teeplantage von Moonda-Kotee ist aufgeheizt. Es ist ein kühler Abend Mitte Dezember 2013. Die anwesenden 15 bis 20 Männer diskutieren die mangelhafte Durchführung der staatlichen Arbeitsplatzgarantie über 100 Tage pro Jahr (MGNREGA, siehe Kasten). Anscheinend wurden Löhne der Arbeiter/-innen von den Gruppenleitern bei der lokalen Post abgehoben, jedoch nicht vollständig oder gar nicht ausbezahlt.

Die Gruppenleiter sind jeweils für etwa zehn Arbeiter oder Arbeiterinnen zuständig und notieren deren Anwesenheit in so genannten Musterrollen, die als Grundlage für die Lohnberechnung dienen. Die Gruppenleiter gehören allesamt der führenden Partei in Darjeeling an, der *Gorkha Liberation Front* (Gorkha Befreiungsfront, GLF). Im Oktober 2007 hatte diese Partei die vormals herrschende *Gorkha National Liberation Front* (GNLF) entmachtet, unter anderem mit dem Versprechen, die grassierende Korruption zu beenden. Seither führt die GLF die Bewegung für einen neuen Unionsstaat „Gorkhaland“ an, den die Mehrheit der nepalisprachigen Bevölkerung des Distrikts Darjeeling seit geraumer Zeit fordert.

Wie in vielen anderen Dörfern, stellt auch die GLF in Moonda-Kotee die Mehrheit. Anhänger anderer lokaler Parteien wagen erst seit kurzem, sich offen gegen diese zu stellen. So gibt es neuerdings in dem Dorf eine kleine Gruppe von GNLF-Anhängern, die nun offen Beschwerde gegen den deutlichen Betrug durch GLF-Anführer einlegen. Sabin, der Vorsitzende des Dorfverwaltungsrats (*gram panchayat*), leitet die Sitzung. Anders als in anderen Orten in Indien, sind diese wichtigen lokalen Dorfräte in Darjeeling nicht durch *gewählte* Vertreter/-innen repräsentiert. Diese waren nämlich 2008 im Zuge der neu erstarkenden Bewegung für Gorkhaland zurückgetreten. Seitdem bestimmen von der Regierung ernannte Bürokraten die Geschehnisse auf Dorfebene, ein Konstrukt, welches demokratische Mitbestimmung und Kontrolle erschwert.

So war offensichtlich auch Sabin in den Betrug beim MGNREGA involviert. Obwohl er von der Unterschlagung von Löhnen und den gefälschten Musterrollen wusste, hatte er nichts unternommen und stattdessen die Gruppenleiterposten immer wieder an die gleichen GLF-Aktivistinnen verteilt. Ein Monitoring-Komitee, wie im MGNREGA-Akt festgeschrieben, gab es in dem Dorf bislang

nur auf dem Papier. Man darf davon ausgehen, dass dieses Arrangement auch für ihn selbst vorteilhaft ist.

Die *Gorkha Liberation Front* und Bimal Gurung

Ähnlich, wenn auch weniger extrem, ist die Situation in vielen Orten Darjeelings. Nach der Machtübernahme der GLF 2007 und 2008 waren Stimmen anderer regionaler Parteien kaum vernehmbar gewesen. Anhänger/-innen der GNLF, die sich damals weigerten, die GLF zu unterstützen, wurden teils gewalttätig aus den Hügeln Darjeelings² vertrieben. Befürworter der *Communist Party of Revolutionary Marxists* (CPRM) oder der *All India Gorkha League* (AIGL) leisteten der GLF zu Beginn in ihrem Kampf für Gorkhaland Gefolgschaft, ehe sie sich aufgrund der – wie sie sagen – korrupten und repressiven Praktiken der Partei von ihr distanzierten. Die Machtergreifung der GLF 2007/2008 kann durch historische Faktoren, sowie durch die wichtige Rolle ihres Anführers Bimal Gurung als Mann mit dem Ruf „Dinge zu erledigen“ erklärt werden. Vor allem sein Versprechen, die wiederbelebte Bewegung für Gorkhaland nach „demokratischen“ und „gewaltfreien“ Prinzipien zu führen, sowie der Korruption der vormals herrschen-

den GNLF ein Ende zu setzen und sich nicht von der westbengalischen Regierung „kaufen“ zu lassen, zog die Massen an.

GNLF, Subash Ghisingh und der DGHC

Bevor die GLF an die Macht kam, herrschte in Darjeeling die bereits erwähnte GNLF unter ihrem Präsident Subash Ghisingh. Dieser hatte in den 1980er-Jahren eine gewalttätige Bewegung für Gorkhaland initiiert, die damals mit paramilitärischen Kräften des Staats bekämpft wurde. Mehr als 1200 Menschen kamen bei diesen Kämpfen ums Leben. 1989 resultierte diese erste Gorkhaland-Bewegung in der Einrichtung eines autonomen Rats, des *Darjeeling Gorkha Hill Council* (DGHC), der sich – finanziert durch die westbengalische und indische Regierung – vor allem um die Entwicklungsbelange der Region kümmern sollte.

Das Gebiet des DGHC wurde unter 28 gewählten *Councillors* aufgeteilt, fast alle davon gehörten zur GNLF. Viele dieser *Councillors* hatten sich bereits während der Gorkhaland-Bewegung einen Namen als brutale Kämpfer gemacht. Nachdem sie sich von Guerrillakämpfern zu *Councillors* gewandelt hatten, bemerkte der Journalist Niraj Lama, dass sie ihre Gebiete wie Lehen regierten: „Diejenigen, die ihre Macht entweder durch das Verteilen von Geld oder durch Einschüchterung bewiesen“, wurden von Ghisingh als lokale Anführer ausgewählt. In dieser Position bekamen sie Zugang zu den Ressourcen des DGHC, die sie – sanktioniert von Ghisingh – an ausgewählte Unterstützer/-innen verteilen konnten. In diesem Patronagesystem gingen diejenigen leer aus, die der GNLF ihre politische Unterstützung verweigerten. Tatsächlich hatten viele das Gefühl, dass nur wenige von der Patronage und somit von dem DGHC profitieren konnten. Gleichzeitig sahen sie, dass sich die Anführer große Häuser bauten und in teuren Autos

MGNREGA

Der *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA, Nationales Beschäftigungsgarantiesgesetz für ländliche Regionen) wurde 2005 vom Indischen Parlament verabschiedet. Als massives Sozialhilfe-Projekt garantiert das Gesetz 100 Tage staatlich finanzierte Arbeit im Jahr zum Mindestlohn für alle, die arbeiten wollen. Die finanzierten Projekte umfassen Belange ländlicher Entwicklung, wie kleine Straßen, Bewässerungsanlagen oder Flutkontrolle. Das MGNREGA wird lokal auf *gram panchayat*-Ebene umgesetzt und enthält verschiedene Bestandteile, die Korruption verhindern sollen. Dazu gehören der Ausschluss von Unternehmern bei der Projektdurchführung und die Einrichtung von unabhängigen Monitoring- (oder Kontroll-) Komitees. Trotzdem gibt es zahlreiche Berichte über Korruption und Missbrauch. Weiterhin haben die Behörden Schwierigkeiten, allen Interessenten volle 100 Tage Arbeit zur Verfügung zu stellen sowie Löhne zeitnah zu bezahlen. Andere sehen in dem Programm jedoch eine Möglichkeit, das Bewusstsein für demokratische Prinzipien zu schärfen, Abwanderung aus ländlichen Regionen zu verringern und ländliche Entwicklung zu stärken. Etwa 15 Millionen Haushalte fanden im vergangenen Jahr (Finanzjahr 2015/16) Arbeit durch das MGNREGA¹.

durch die Gegend gefahren wurden. Dadurch verloren viele ihrer ehemaligen Sympathisanten und Mitkämpfer für ein autonomes Gorkhaland nach und nach das Vertrauen in die GNLF.

Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, wie dieses korrupte und repressive System von staatlicher Seite gestützt wurde. So führte die westbengalische Regierung nur ein einziges Mal einen Audit durch. Aashok Bhattacharya, der damalige Minister für *bill affairs* und spätere Minister für städtische Entwicklung in der CPI-M geführten westbengalischen Regierung, gab in einem Interview zu, dass Ghisinghs Regierungsstil „total autoritär“ war, und fügte hinzu: „Wenn wir ihn nicht unterstützt hätten, dann hätte der DGHC nicht funktioniert und die Forderung nach einem Unionsstaat Gorkhaland hätte wieder begonnen“ (Interview 9.7.2012). Dies deutet darauf hin, dass die Regierung bewusst die Augen vor der Korruption der GNLF verschlossen hat, um weitere Autonomiebestrebungen und eine mögliche Spaltung Westbengalens zu unterbinden. Unter diesen Vorausset-

zungen dauerte es bis 2007, bis die GNLF von ihren Weideplätzen vertrieben wurde.

GLF und die Monopolisierung des Staats

Bimal Gurung, der Anführer der GLF, war selbst ein *Councillor* der GNLF, bevor er sich gegen seinen ehemaligen Präsidenten wandte. In seiner neuen Rolle als Oppositioneller musste er beweisen, dass er sich nicht nur rhetorisch, sondern auch praktisch von seiner alten Partei unterschied. Würde es ihm gelingen, die Bewegung für Gorkhaland basierend auf ethnisch-regionaler Rhetorik aufrechtzuerhalten und sich nicht vom westbengalischen Staat kaufen zu lassen? Gurungs Versprechen einer neuen politischen Kultur erwies sich jedoch genauso utopisch wie impraktikabel. Ein Faktor hierbei waren auch die hohen Erwartungen der GLF-Unterstützer/-innen. So erhofften sich viele, die sich jahrelang von der Patronage der GNLF ausgeschlossen fühlten, durch ihre aktive Unterstützung der GLF ein Stück

GLF-Präsident Bimal Gurung und Westbengalens Premierministerin Mamata Banerjee stehen nach der Unterzeichnung der GTA-Einigung 2011 einträchtig nebeneinander.

Foto: *New Indian Express*

vom Kuchen abzubekommen. Dieses Bedürfnis wurde auch von GLF-Führern erkannt.

Wie bereits zuvor spielte auch für die GLF der autonome *Council* (DGHC) nach wie vor eine große Rolle bei der Befriedigung von Forderungen nach „Entwicklung“ oder privaten Vorteilen. Ähnlich wie die dörflichen Verwaltungsräte, wurde auch der DGHC nach der Entmachtung der GNLF von einem staatlichen Administrator betreut, verfügte jedoch über keine gewählten Repräsentant(inn)en. Ein ehemaliger Vertrauter Gurungs erinnerte sich, wie die westbengalische Regierung Gurung 2008 die informelle Kontrolle über den *Council* angeboten hatte. Laut ihm hatte Gurung dieses Angebot zunächst ausgeschlagen. Die schweren Verwüstungen nach dem Wirbelsturm Aila im Mai 2009 hingegen bewogen die GLF, sich aktiv bei der Verteilung von staatlicher Nothilfe und Entwicklungsgeldern – bereitgestellt über den DGHC – zu engagieren³.

Hierarchische Parteistrukturen und Korruptionsbürokratie

Wie andere indische Parteien besitzt auch die GLF eine klare räumlich-hierarchische Struktur, mittels derer Gelder und Projektzuschläge beantragt und verteilt werden. Auf der untersten Dorfebene sind die so genannten *shakhas* und *prashakas*. Die nächsthöhere Ebene sind die Blocks, gefolgt von der Subdivision und dem Zentralkomitee. An der Spitze stehen das so genannte *Core-Committee* und der Präsident. Zahlreiche GLF-Aktivistinnen der unteren Ebenen erklärten mir, wie Anträge für Entwicklungsgelder entlang dieser Dienstwege erfolgen müssen. Erst wenn die Ver-



antwortlichen der unterschiedlichen Ebenen einen Antrag unterstützen, hat er die Chance, vom Präsidenten abgesegnet zu werden. Dieser „empfiehlt“ ein Projekt dann der zuständigen staatlichen Institution, wie zum Beispiel dem DGHC. Aufgrund des Fehlens jeglicher gewählter Repräsentanten und der Furcht staatlicher Angestellter vor Repressionen durch die GLF entsprechen solche „Vorschläge“ einer Weisung, die entsprechend umgesetzt wird. Dieser Prozess funktioniert jedoch nicht ohne Zahlungen an bestimmte Stellen. Nachdem alle Mittelsmänner innerhalb der Partei und der staatlichen Behörden bezahlt sind, bleibt für die tatsächliche Implementierung eines Projekts noch etwa 50 Prozent der ursprünglichen Gesamtsumme. Diese Zahl unterscheidet sich je nach Größe und Art des Projekts.

Die Antragsteller fungieren oftmals selbst als Unternehmer auf lokaler Ebene. Diejenigen, die sich offen gegen die GLF stellen, beklagen, dass ihnen der Zugang zu jeglichen staatlichen Geldern verwehrt bleibe. Auch Anhänger der GLF bestätigten, dass Entwicklung nur unter Einbeziehung der Partei möglich wäre. Diese Monopolisierung des Staates durch die GLF wird mit Gewalt abgesichert. So gibt es regelmäßige Berichte von Einschüchterung durch die *goondas* (Schlä-

ger) der GLF. Im Mai 2010 wurde der prominente Präsident der AIGL, Madan Tamang, einer der Hauptkritiker der GLF, am helllichten Tag von einem Mob von GLF-Anhängern angegriffen und mit einem Schwert getötet, als er sich auf eine öffentliche Parteiveranstaltung vorbereitete. Der Hauptbeschuldigte in dem brutalen Mordfall, ein Aktivist der GLF, entkam unter mysteriösen Umständen aus der Polizeihaft und ist seitdem unauffindbar. Der GLF gelingt es also mittels einer Mischung aus räumlich-hierarchischer Organisation, Repression und staatlichem Gleichmut, staatliche Ressourcen für sich zu nutzen und zu monopolisieren.

Unterschiedliche Reaktionen

Überraschenderweise scheinen selbst Arbeiter auf den Teeplantagen, die von jeher sozial und ökonomisch benachteiligt sind, die GLF-Patronage zu begrüßen. So erklärte mir ein Plantagenarbeiter, dass es ihm egal sei, woher die Politiker ihr Geld bekämen, solange sie es unter den Menschen weiterverteilten, zum Beispiel durch Übernahme von Kosten für medizinische Eingriffe. So überrascht es nicht, dass einige in den GLF-Anführern „Sozialarbeiter“ sehen, ein Image, das viele Anführer für sich beanspruchen. Diejenigen jedoch, die leer ausgehen, kritisieren die GLF-Po-

litiker für ihre Selbstsucht und Ignoranz gegenüber den Bedürfnissen derer, die sie unterstützt haben.

Wahlergebnisse unterstreichen, dass die GLF trotz wachsender Kritik starke Mehrheiten gewinnt, so auch bei den letzten Wahlen zur *Legislative Assembly* in Westbengalen im April 2016. Auf die Frage, warum sie die GLF wählten, entgegneten die meisten, dass sie bei der „Mehrheit“ bleiben müssten. Es sei riskant, kleine Parteien zu unterstützen, da dies zu Konflikten und zu Gewalt innerhalb des Dorfes führe. Solche Angst ist zum Großteil den Gewalterfahrungen während der Gorkhaland-Bewegung in den 1980er-Jahren geschuldet, als sich Befürworter und Gegner der Gorkhaland-Bewegung bis aufs Blut bekämpften. Diese Erinnerungen erleichtern es der GLF, Kritiker einzuschüchtern und mit ihrer exklusiven Patronage fortzufahren.

Ein neuer Council und neue Gegner

Viele sahen ihre Befürchtungen bestätigt, dass auch die GLF den Kampf für Gorkhaland im Tausch für staatliche Begünstigungen aufgeben würde, als im Frühjahr 2011 die 30-jährige Herrschaft der CPI-M in Westbengalen durch den Sieg des *Trinamool Congress* (TMC) unter Mamata Banerjee beendet wurde. Kurz nach ihrer Wahl setzte die neue Ministerpräsidentin die festgefahrenen Verhandlungen mit der GLF fort und einigte sich mit ihr und Vertretern der Zentralregierung auf die Schaffung eines neuen autonomen *Council*, der den DGHC ablösen sollte.

Dieses Poster aus Panighatta vom Darjeeling-Zweig der TMC-Partei fordert 2013 ein Ende der Begünstigung einer einzigen Partei durch die staatlichen Behörden bei der Durchführung des MGNREGA.

Foto: Miriam Wenner

Nach Unterzeichnung des Vertrags im Juli 2011 wurde der neue Rat, die *Gorkhaland Territorial Administration* (GTA) im August 2012 eingerichtet. Die GLF gewann alle Sitze. Mit einer versprochenen Summe von 200 *karod* (2000 Millionen) Rupien für jedes der ersten drei Jahre und der Wahl von 45 *Councillors* ist die GTA größer und finanziell schwergewichtiger als der DGHC. Genau wie der vorherige *Council* besitzt jedoch auch die GTA keine legislative Macht und wird von Gegnern für den Mangel an Autonomie kritisiert. Bimal Gurung wurde der *Executive Chief* des neuen Körpers. Der GTA formalisierte damit die bereits informell bestehende Patronage-Beziehung zwischen der Westbengalischen Regierung und der GLF.

Dennoch sah sich die GLF mit verstärkter Parteikonkurrenz konfrontiert. Ein wichtiger Faktor hierbei ist die Etablierung der TMC in Darjeeling.

Geschützt von einer der neuen Ministerpräsidentin hörigen Polizei und ausgestattet mit genügend Ressourcen, um eine alternative Quelle von Patronage und Entwicklung zu sein, gelang es der TMC, ihre Präsenz seit 2012 auszubauen. Eine ihrer (offiziellen) Hauptforderungen: Ein Ende der Korruption (siehe Foto xy).

Während einige der neuen TMC-Mitglieder offen zugaben, dass sie sich von ihrer Unterstützung persönliche Vorteile erhofften, versprachen sich andere persönliche Sicherheit. Einige nutzten die Drohung, die TMC zu unterstützen, als Druckmittel gegenüber der GLF, um ihren Zugang zu den von der GLF kontrollierten – und innerhalb der Partei stark umkämpften – Ressourcen zu vergrößern. Das Erstarren der TMC und die verstärkte Kontrolle der Polizei, gekoppelt mit der wachsenden Unzufriedenheit mit der GLF, eröffnete jedoch auch ande-





Monumente wie dieses mit einem Hinweis auf die Finanzierung durch MGNREGA finden sich häufig in der indischen Landschaft. Das in Moonda-Kotte gebaute Wasserreservoir ist jedoch trocken.

Foto: Miriam Wenner

ren Parteien den Raum zu verstärkter Präsenz. So sieht man seit 2013 nicht nur GLF- und TMC-, sondern auch GNLF-Fahnen an einigen Häusern wehen. Aus den letzten Wahlen ging eine Koalition von TMC und GNLF als zweitstärkste Kraft in Darjeeling hervor.

Dezentralisierung ist nicht gleich Demokratisierung

Auch in Moonda-Kotee hat sich seit 2013 eine Gruppe von GNLF-Unterstützern zusammengefunden. Nirman, der lokale Präsident der Gruppe, zählte Verstöße der GLF-Gruppenleiter auf. Konfrontiert mit handfesten Beweisen, entschied sich auch der Administrator des dörflichen Rats, des *gram panchayats*, sich auf die Seite der Kritiker zu schlagen. In dem Treffen wurde letztendlich beschlossen, die bisherigen GLF-Gruppenleiter zu entmachten und andere, vertrauenswürdigeren Personen mit den laufenden Projekten zu betrauen. Gleichzei-

tig wurde ein Monitoring-Komitee gegründet, das die Aufgabe erhielt, die Musterrollen jeweils vor ihrem Einreichen zu kontrollieren.

Dieses Beispiel unterstreicht, dass Dezentralisierung, sei es in Form von staatlichen Programmen oder auf der administrativen Ebene in Form von autonomen Räten, kein Rezept gegen Korruption und Machtmissbrauch auf der lokalen Ebene ist. Ebenso wenig garantiert die Existenz sozialer Bewegungen, die sich unter anderem für ein Ende der Korruption einsetzen, dass deren Anführer ihrer Rhetorik auch Taten folgen lassen. Nur dann, wenn es lokale und regionale Räume zur Mitbestimmung, Kritik und demokratischer Kontrolle gibt, kann der Korruption Einhalt geboten werden. Hierzu braucht es jedoch mutige Personen, die sich nicht von Mehrheiten und der Androhungen von Gewalt und sozialem Ausschluss einschüchtern lassen, sowie einen starken Staat, der politische Ziele nicht über die Einhaltung von Gesetzen stellt.

Zur Autorin

Miriam Wenner hat zwischen 2010 und 2015 für ihre Doktorarbeit zur Gorkhaland-Bewegung in Darjeeling geforscht und besucht die Region weiterhin regelmäßig. Zur Zeit arbeitet sie als Post-Doktorandin am Geographischen Institut der Universität Zürich.

Anmerkungen

¹ *The Guardian: India's rural employment programme is dying a death of funding cuts.* Jayati Ghosh, 5.2.2015; <http://www.theguardian.com/global-development/2015/feb/05/india-rural-employment-funding-cuts-mgnrega>; Why 2015-16 was the worst year ever for MGNREGA. Scroll.in. <http://scroll.in/article/807379/why-2015-16-was-the-worst-year-ever-for-mgnrega>, accessed 21.5.2016.

² Der Distrikt Darjeeling besteht aus vier Unterdistrikten: Kurseong, Kalimpong und Darjeeling befinden sich im Vorgebirge des Himalaja und sind von nepalisprachiger Bevölkerung dominiert. Siliguri befindet sich in der von einer gemischten Bevölkerung besiedelten Region Terai.

³ Die westbengalische Regierung hatte 200 Millionen Rupien zur Verfügung gestellt, die durch den DGHC verteilt werden mussten.