

Über Parteien und Demokratie

Politische Kultur in Nepal

Karl-Heinz Krämer

Nepals Bekenntnis zur Demokratie ist noch recht jung und der Findungsprozess ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Altlasten staatlicher Konzeption stellen seit Jahrzehnten ein besonderes Problem dar. Der Autor beleuchtet nachfolgend die staatliche Tiefenstruktur und erhellt so einige aktuelle Problemkonstellationen.

Merkmale solcher historischer Vorprägungen sind etwa drei Ereignisse in den letzten gut 70 Jahren, die als eine Art Revolution oder zumindest als Volksbewegungen bezeichnet werden. Im gleichen Zeitraum wurden zwei Übergangsverfassungen und nicht weniger als fünf offizielle Verfassungen verabschiedet.

Geschichtliche Grundlagen politischer Kultur

Die historischen Ursachen für die Schwierigkeiten demokratischer Gestaltung gehen auf die Zeit der Staatsgründung Mitte des 18. Jahrhunderts zurück. Zu jener Zeit gab es auf dem Territorium des heutigen Nepal gut 50 Kleinstaaten, von denen einige auf der Vorstellung hindupolitischer Denkweisen aufbauten, während in anderen gesellschaftliche und staatliche Regelungen nach traditionellem Gewohnheitsrecht der dort lebenden Ethnien vorherrschte.

Zwischen 1742 und 1791 unterwarf Prithvi Narayan Shah, der Herrscher des kleinen Fürstentums Gorkha im heutigen Mittelnepal, und seine Nachfolger nach und nach alle übrigen Kleinstaaten mit militärischer Gewalt und schufen so das Staatswesen, das wir heute als Nepal kennen. Die Eroberungszüge gingen danach noch kurze Zeit über die Grenzen Nepals hinaus und wurden erst mit

dem britisch-nepalischen Krieg (1814-1816) beendet.

In Gorkha waren bereits zuvor das Hindurecht und die hinduistische Gesellschaftsordnung praktiziert worden. Daher lag es auf der Hand, dass auch der neue Gesamtstaat auf diesen Prinzipien aufbaute. Der Prozess der Übertragung dieser Denkweisen begann nach dem britisch-nepalischen Krieg und dauerte einige Jahrzehnte. Eng verbunden war er zunächst mit der Person von Bhimsen Thapa, Premierminister von 1806 bis 1837. Seinen Abschluss fand der Prozess aber erst 1854 mit der Veröffentlichung des ersten landeseinheitlichen Gesetzeskodex (*Muluki Ain*) unter Premierminister Jang Bahadur Rana.

Dieser *Muluki Ain* beinhaltete sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche Regelungen. Er orientierte sich an traditionellen hindurechtlichen Vorstellungen, übernahm aber auch nicht-hinduistische Aspekte. Die Ursachen hierfür lagen in der multiethnischen und multikulturellen Gesellschaftssituation und waren das direkte Ergebnis eines jahrzehntelangen Dialogs, welcher der Veröffentlichung des *Muluki Ain* vorausgegangen war.

Grundlage des Kodex bildete die traditionelle hinduistische Gesellschaftshierarchie, also mit Brahmanen (nepalisch: *Bahun*) ganz oben, gefolgt von den *Kshatriya* (nepalisch: *Chhetri*) und

den Dalits ganz unten. Die Besonderheit in Nepal war, dass die *Bahun* und *Chhetri* unter dem Begriff *Tagadhari*, Träger der heiligen Schnur, als eine Gruppe zusammengefasst wurden. Innerhalb derer wurden die *Bahun* weiterhin oberhalb der *Chhetri*-Kasten eingestuft. Die zahlreichen ethnischen Gruppen des Landes wurden im Mittelbereich jeweils als eine Kaste eingeordnet. Dabei gab es Unterschiede, je nachdem wie stark sich diese Gruppen der Hindukultur angepasst hatten. In strafrechtlichen Regelungen nahm der *Muluki Ain* Bezug auf diese Gesellschaftshierarchie und sah ein unterschiedliches Strafmaß vor, je nachdem, von wem Rechtsverfehlungen begangen wurden.

Die fest verankerte Hierarchie hatte zur Folge, dass der Zugang zu beruflichen und politischen Funktionen von der Kastenzugehörigkeit abhängig war. Schon in der Zeit der militärischen Eroberungszüge hatte Prithvi Narayan Shah seine Armeeeoffiziere mit Landbesitz in den eroberten Kleinstaaten bedacht, wo zuvor oft das *Kipat*-System praktiziert worden war. Im *Kipat*-System gehört das Land nicht Individuen, sondern einem Klan. Infolge der Politik Prithvi Narayans breiteten sich die Hindukasten, insbesondere die *Chhetri*, über das ganze Land aus. Einige von ihnen verfügen bis heute in den traditionellen ethnischen Gebieten über Landbesitz und Wohlstand und damit über großen Einfluss.



Außerhalb der *Bahun*- und *Chhetri*-Kasten waren allenfalls niedere Funktionen im Staatsdienst möglich. Diese Nische wurde oft von den *Newar* genutzt, deren traditionelles Siedlungsgebiet das Kathmandu-Tal war und die daher dicht am Zentrum der Macht siedelten. Die *Newar*, deren Kultur auf einem Synkretismus von Hinduismus und Buddhismus beruht, sind die einzige ethnische Gruppe des Landes, deren Gesellschaft nicht in Klan-Gesellschaften, sondern in Kasten organisiert ist. Sie genossen hierdurch bereits unmittelbar nach der Staatsgründung eine Sonderstellung. Die *Newar* wurden nicht als eine einzige Kaste im Mittelbereich der Gesellschaftsstruktur verankert, sondern je nach Einstufung innerhalb ihrer eigenen Kastenhierarchie auf die unterschiedlichen Gruppen der staatlichen Hierarchie verteilt. Privilegiert waren also auch hier nur die oberen *Newar*-Kasten.

Angewandte politische Kultur

Die wenigen Schulen waren bis fast zum Ende der Rana-Zeit (1950) eine Institution für Kinder der gesellschaftlichen Oberschicht. Konnten diese Familien es sich erlauben, ihre Kinder auf weiterführende Bildungseinrichtungen nach Indien zu schicken, dann handelte es sich dabei vor allem um *Bahun* und in etwas gerin-

gerer Zahl um *Chhetri*. Viele dieser jungen Leute kamen in Kontakt zu indischen Parteien, vor allem zum *Indian National Congress* und der kommunistischen Partei, und beteiligten sich an Aktivitäten der indischen Unabhängigkeitsbewegung. Schließlich gründeten sie Ende der 1940er-Jahre im indischen Exil zwei Parteien, die bis heute das politische Geschehen in Nepal dominieren: der *Nepali Congress* (NC) und die *Nepal Communist Party* (NCP).

Logischerweise wurden beide Parteien von Anbeginn an von *Bahun* dominiert. Diese Dominanz ist bis heute prägend für alle politischen Parteien Nepals und hängt mit dem für Nepal typischen Klientel-System zusammen, dem *aphno manchhe*-System. Man kann es als Nepotismus bezeichnen. Posten und Funktionen werden an enge Verwandte oder besonders verdiente Zuarbeiter vergeben, die den Spitzenpolitikern stets treu ergeben sind, und die im Laufe der Jahrzehnte dafür gesorgt haben, dass das an den Parteien orientierte Kadernsystem inzwischen alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchdrungen hat. In den unteren Bereichen mag die Ethnizität nur eine untergeordnete Rolle spielen, aber in den oberen Ebenen staatlicher Organisation sind es fast ausschließlich enge Bezugspersonen der obersten Parteiführer.

Newar-Proteste nach brutalem Vorgehen der Polizei in Khokana, südliches Kathmandutal

Bild: Annapurna Express, 06.09.2020

In der Zeit des parteilosen *Panchayat*-Systems (1961-1990) waren die Funktionsträger überwiegend *Chhetri*. Dies hing mit der Tatsache zusammen, dass sie abhängig waren vom königlichen System. Der König war Angehöriger der *Chhetri*-Kasten, also rekrutierten sich seine wichtigsten Unterstützer ebenfalls aus diesem Kreis. Nicht selten handelte es sich um Verwandte des Königshauses. Mit der Abschaffung des *Panchayat*-Systems im Jahre 1990 begann die Demokratisierung. Die Macht wurde in die Hände der politischen Parteien gelegt, die in erdrückender Weise von *Bahun* dominiert wurden. Es begann die bis heute andauernde Phase des *Bahunbad*. Der politische Wandel von 1990 bedeutete also in erster Linie einen Machtwechsel von *Chhetri* zu *Bahun*. Für die übrigen Gesellschaftsgruppen änderte sich nicht viel.

Das Nepali-Sein wurde identifiziert mit der Sprache, Kultur, Religion und hierarchisch-patriarchalen Denkweise der herrschenden Kreise aus den *Tagadhari*-Kasten. Nicht nur in der Politik, in allen Bereichen des öffentlichen Lebens traten immer mehr *Bahun* in Erscheinung – und natürlich handelte

es sich fast ausschließlich um männliche Personen. Nepal ist in extremer Weise ein patriarchaler Staat. Frauen sind allenfalls zweitrangige Staatsbürgerinnen, die in vielen Dingen nicht die gleichen Rechte haben wie Männer – auch wenn es in den letzten Jahren ein paar Änderungsversuche gegeben haben mag. Alle Bereiche des öffentlichen Lebens wurden fortan von *Tagadhari*-Männern dominiert: Politik, Verwaltung, Justiz, Bildungswesen, Medien und anderes. Waren Posten neu zu besetzen, dann wurden fast ausschließlich *Tagadhari*-Männer, vor allem *Bahun*, in die engere Auswahl gezogen. Als seien andere Ethnien von vornherein nicht qualifiziert.

So ist auch das Bild, das die beiden großen Parteien NCP und NC heute abgeben, unverändert. Treffen sich die Spitzenpolitiker dieser Parteien, dann sehen wir nur Männer, eventuell eine Frau, extrem selten zwei Frauen. Nehmen wir das Beispiel der regierenden NCP: Das oberste Parteigremium, das Parteisekretariat, umfasst neun Personen, alles Männer. Sieben dieser Männer sind *Bahun* (Anteil an der Gesamtbevölkerung sechs Prozent). Dazu gesellen sich ein *Chhetri* und ein hochkastiger *Newar*. Einige Vertreter ethnischer Gruppen (*Janajati*) und der *Tarai*-Bevölkerung (*Madheshi*) findet man allenfalls auf den beiden nächsten Parteiebenen. Dort sind auch einige Frauen anzutreffen, meist Angehörige der *Tagadhari*-Kasten. Dalits kommen ganz selten vor. Beim oppositionellen NC ist die Situation ähnlich.

Wahlsystem, Wählerwille und politisches Gebaren

Die Wähler/-innen scheinen Demokratie seit 1991 am besten verstanden zu haben. Bei den ersten Wahlen 1991 nach dem Ende des *Panchayat*-Systems stimmten die Menschen mehrheitlich für den NC, weil es eine NC-Regierung gewesen war, die beim ersten Demokratisierungsversuch 1960 von König Mahendra aus dem Amt geputscht worden war. Bei den nachfolgenden

Wahlen 1994 und 1999 bewerteten die Wähler/-innen sichtbar die Politik der vorherigen Regierungen. So verlor der NC 1994 seine absolute Parlamentsmehrheit. Diese konnte die Partei zwar 1999 zurückerobern, aber nur, weil sich die kommunistische Partei ein Jahr zuvor gespalten hatte und so eine erstmalige absolute Mehrheit der Linken verhinderte.

Als es nach dem Ende des maoistischen Aufstands 2008 zur Wahl einer Verfassunggebenden Versammlung kam, setzte sich der Trend zugunsten linker Parteien fort. Die erstmals bei Wahlen antretende maoistische Partei konnte die Hälfte aller Direktmandate erringen, was mit ihrer gesellschaftlich inklusiven Ausrichtung im Vorfeld der Wahlen zusammenhing. Ihre absolute Mehrheit wurde nur durch das neu eingeführte Listen-System verhindert. Über 60 Prozent aller Abgeordneten wurden unter proportionaler Berücksichtigung der Bevölkerungsgruppen bestimmt. Bei den Wahlen zur zweiten Verfassunggebenden Versammlung im Jahre 2013 bekam die maoistische Partei die Unzufriedenheit der Wähler/-innen wegen der Nicht-Einhaltung ihrer großspurigen Versprechungen deutlich zu spüren.

Das Listen-System war ersonnen worden, um möglichst alle Gesellschaftsgruppen einigermaßen angemessen an der Ausarbeitung der neuen Verfassung zu beteiligen und erwies sich zunächst als Erfolg. Beispielsweise bestand ein Drittel der Abgeordneten aus Frauen. Es hätte noch wesentlich besser funktioniert, wenn sich die politischen Parteien an die Vorschrift der Übergangsverfassung gehalten und auch bei der Aufstellung der Direktkandidaten die Proportionalität der Bevölkerungsgruppen beachtet hätten. Das jedoch hätte die Dominanz der *Bahun* und *Chhetri* beenden können, und so praktizierten die Parteien weiterhin ihr altes Klientel-System. Im Jahr 2013 wurde auch das Listen-System unterwandert, beispielsweise indem Ehefrauen der Spitzenpolitiker über die proporti-

onalen Listen ins Parlament geschickt wurden.

Eine wirkliche Mitsprache aller Gesellschaftsgruppen gab es letztlich auch in der Verfassunggebenden Versammlung nicht. Am Ende wurde die neue Verfassung 2015 von den Spitzenpolitikern der großen Parteien entworfen und nur oberflächlich diskutiert. Die Abgeordneten wurden von ihren Parteien genötigt, so abzustimmen, wie es die Parteispitzen wollten. Änderungsanträge mussten zurückgezogen werden.

Zu den ersten Wahlen unter der neuen Verfassung wurde zwecks weiterer Stärkung des Klientel-Systems das Wahlsystem erneut geändert. Nun wurden 60 Prozent der Abgeordneten durch das Direktwahlsystem gewählt. In logischer Konsequenz stieg der Anteil der Abgeordneten aus *Tagadhari*-Kasten, insbesondere *Bahun*, wieder deutlich an. Nur sechs der 165 direkt gewählten Abgeordneten waren Frauen.

Die Parlamentswahlen von 2017 wurden von der NCP dank des erhöhten Anteils der Direktmandate mit einer knappen Zweidrittelmehrheit gewonnen. Eine diszipliniert praktizierte Wahlallianz der damaligen Parteien CPN-UML (Kommunistische Partei Nepals (Vereinigte Marxisten-Leninisten)) und CPN-MC (Kommunistische Partei *Nepals* (Maoistisches Zentrum)) sorgte dafür, dass der NC beim Direktwahlsystem keine Chance hatte. Beim Listensystem war der Rückstand des NC gegenüber der CPN-UML jedoch minimal, da hier die beiden linken Parteien gegeneinander antreten mussten. Zwischenzeitlich haben sich diese offiziell zur NCP zusammengeschlossen. Doch sind auch nach mehr als zwei Jahren die Differenzen größer als die Gemeinsamkeiten.

Der Staat in der Krise

Auch der Ministerrat der Regierung unter Premierminister KP Oli reflek-

tiert die Auswirkungen des praktizierten Klientel-Systems. So besteht gut die Hälfte der 25 Kabinettsmitglieder aus Brahmanen. Es gibt nur drei Frauen in der Regierung. *Janajati*, *Madheshi* und Dalit sind völlig unterrepräsentiert. Doch das Klientel-System wirkt sich nicht nur auf die ethnische Partizipation aus. In jeder der großen Parteien gibt es bestimmte herausragende Persönlichkeiten, deren Augenmerk darauf gerichtet ist, Mehrheiten innerhalb der obersten Parteigremien hinter sich zu wissen. Wird es dabei eng, kommt es zu erbitterten innerparteilichen Machtkämpfen, bei denen deutlich sichtbar das Wohl der Menschen und die Belange des Staates, aber auch der dauerhafte Bestand der Partei überhaupt keine Rolle mehr spielen.

Die Regierungspartei NCP hat in diesem unter dem Zeichen von Corona stehenden Sommer ein Paradebeispiel abgeliefert. Nicht erst seit dem Ausbruch der Pandemie zeigten sich KP Oli und seine Regierung ihren Pflichten und Aufgaben nicht gewachsen. Verstärkt noch durch gravierende gesundheitliche Probleme, neigte Oli schon länger zu autoritären Maßnahmen. Die Kritik in den Medien, aber auch in der Öffentlichkeit, wurde seit Monaten immer härter und deutlicher, was Oli wiederum mit einer Beschränkung grundlegender Freiheitsrechte konterte. Die bis heute völlig unzureichenden und inzwischen nachweislich gescheiterten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben das Ansehen von Regierung und Partei auf einen Tiefpunkt sinken lassen.

Es mehrten sich daher Stimmen der Unzufriedenheit innerhalb der NCP. Wiederholt versuchte der Mit-Parteivorsitzende Pushpa Kamal Dahal, seinen Partner Oli zur Aufgabewenigstens eines der beiden Ämter, Premierminister oder Parteivorsitz, zu drängen. Im neunköpfigen Parteisekretariat konnte Oli mehrmals den Kopf aus der Schlinge ziehen, zum Teil durch Zugeständnisse, die er dann doch nicht einhielt.

Im nachgeordneten Ständigen Ausschuss des Politbüros, dem 45 Personen angehören, gab es schon länger eine Mehrheit für das Dahal-Lager. Daher erfand Oli ständig neue Gründe, warum ein Treffen dieses Parteigremiums immer wieder verschoben werden musste.

Ein weiterer Schachzug Olis war, dass er Bam Dev Gautam als seinen potenziellen Nachfolger im Amt des Premierministers vorschlug – natürlich erst nach Ablauf seiner vollen fünfjährigen Amtszeit. Gautam ist allerdings der einzige im neunköpfigen Spitzengremium, der nicht Mitglied des Parlaments ist. Dessen dürfte sich Oli bewusst gewesen sein. Gautam wurde 2017 von den Wählern abgelehnt. Überlegungen, bei einer Nachwahl anzutreten, verwarf Gautam, da er mit einer erneuten Niederlage rechnen musste. Der einzige Weg, ihn ins Parlament zu bringen, war daher seine Nominierung für die Nationalversammlung, die zweite Kammer des Parlaments als Vertretung der Provinzen und lokalen Ebene. Einen bei Wahlen von den Wähler(inne)n abgelehnten Kandidaten durch ein Hintertürchen doch noch ins Parlament zu manövrieren, betrachteten Rechtsexperten jedoch als konstitutionell fragwürdig.

Während diese Machtkämpfe Regierung und Partei wochenlang beschäftigten, schlitterte Nepal in die Krise. Die Pandemie scheint nicht mehr aufhaltbar zu sein. Die Wirtschaft liegt wegen des ideenlosen, rigorosen Lockdowns perspektivlos am Boden. Nahrungsmangel tritt bereits in einigen Gebieten des Landes auf, vor allem unter Tagelöhner(inne)n. Die monsunbedingten Naturereignisse verschärfen die Situation weiter. Die Haushaltskassen sind leer. Seit Jahren anhängende, gesetzliche Regelungen zur Etablierung des Föderalismus interessieren die Politiker nicht. Ein Abschluss des Friedensprozesses und die dazu notwendige Schaffung von Gerechtigkeit für die Opfer des zehnjährigen maoistischen Aufstands sind nicht gewollt.

Unverändert gibt es eine große Nähe zwischen Politik und Verbrechen. Unter Anklage stehende Personen wurden von einigen Parteien als Wahlkandidaten aufgestellt und später als Parlamentsabgeordnete vereidigt. Einer von ihnen wurde sogar zum Parlamentssprecher gewählt, wozu eine fachlich qualifizierte Frau aus einer ethnischen Gruppe ihren Platz räumen musste. Die Staatspräsidentin Bidya Devi Bhandari sollte ihr Amt eigentlich unabhängig ausüben und für die Wahrung der Verfassung eintreten. Sie erwies sich jedoch wiederholt als willige Helferin von Premierminister Oli, wenn dieser mal wieder die Funktionen des Parlaments aushebelte. All dies sind Dinge, die Zweifel am Standard politischer Kultur und Demokratie aufkommen lassen.

Zum Autor



Karl-Heinz Krämer ist assoziiertes Mitglied am Südasiens-Institut der Universität Heidelberg und Betreiber der Internetseite nepalresearch.org

Texthinweise

- Dev Raj Dahal: Party-Based Democracy in a Muddle. In: *The Rising Nepal*, 27. August 2019
- Binod Ghimire: Democracy Within Ruling and Opposition Parties is Waning, Lawmakers Say. In: *The Kathmandu Post*, 10. April 2019
- Iain Payne: Transition in Crisis: COVID-19 and Federalisation in Nepal. In: *República*, 23. Juli 2020
- Kumar Pradhan: *The Gorkha Conquests: The Process and Consequences of the Unification of Nepal*. Oxford University Press, Calcutta, 1991
- Ludwig F. Stiller: *The Silent Cry: The People of Nepal, 1816-1839*. Verlag Sahayogi Prakashan, Kathmandu, 1976
- Deepak Thapa: How to Spot a Genius: Nepotism and Favouritism have been the Bane of Nepali Polity for Centuries. In: *The Kathmandu Post*, 3. September 2020
- Achyut Wagle: In Nepal, Democracy is a Shame. In: *The Kathmandu Post*, 11. Juni 2019