

Vom Untertan zum Bürger?

Reflexionen über die Grenzen und Potentiale in den nepalischen Demokratisierungsprozessen

Joanna Pfaff-Czarnecka

Seit der politischen Öffnung des Landes im Jahr 1951 entstanden in Nepal immer wieder Auseinandersetzungen darüber, ob angesichts des historischen Erbes Demokratie die geeignete politische Form, und falls ja, wie diese auszugestalten sei. Schon vor 30 Jahren versuchte die offizielle Rhetorik zu bekräftigen, daß die nepalische Gesellschaft den demokratischen Weg eingeschlagen hat. Auch die Regierung gab bekannt, daß sich in Nepal demokratische Institutionen und Verfahren herausgebildet hätten und die Untertanen nun bürgerliche Rechte und Pflichten wahrnehmen könnten. Zu den zahlreichen politischen Paradoxien dieser Zeit zählte der Usus, zentrale Werte wie „Freiheit“ und „Gleichheit“ mit hinduistischen Konzepten zu begründen (wie *ek ra saman* = ein und dasselbe, vgl. Burghart 1984). (Drei Dekaden später sollte Nepal, das letzte Hindu-Reich auf Erden, in einem demokratischen Verfahren eine kommunistische Regierung an die Macht bringen.) Aber bereits zum Ende der 70er Jahre wurde der wachsende Unmut der Nepali gegenüber der *Panchayat*-Demokratie spürbar, in welcher König Birendra alle Regierungsgewalt innehatte und einem Einparteiensystem vorstand.

Im November 1989 saß ich in Ostnepal im Haus eines Oppositionellen, der sich für die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems einsetzte, als Radio Nepal den Fall der Berliner Mauer bekannt gab. Im Frühjahr 1990 erreichte eine neue Demokratisierungswelle Nepal. Die Ereignisse überstürzten sich, als König Birendra Bir Birkram Shah Dev nach blutigen Unruhen die Bildung einer Mehrparteien-Regierung akzeptierte und Krishna Prasad Bhattarai, einen seiner prominenten politischen Gegner, zum Premierminister *ad interim* ernannte. Viele Menschen erinnern sich an die *Live*-Übertragung vom 9. November 1990, als

König Birendra im Radio die neue Verfassung verlas, die fortan nicht mehr ihn, sondern die Bürger zum Souverän bestimmte, die Gewaltenteilung und das Mehrparteiensystem postulierte und den Bürgerinnen und Bürgern umfassende zivile und politische Freiheiten zugesand.

„We want democracy!“ – dieser Slogan hallte in jener Zeit in den Städten und vielen Dörfern wider. Und heute? Die meisten meiner Gesprächspartner würden dem Satz der Politologen Parry und Moran (1994: 15) zustimmen: „Ungeachtet ihres offenbaren Triumphes als Ideologie des Zeitalters ist *Demokratie* ein ungewisser Zustand und *Demokratisierung* ein ungewisser Prozess“. Dennoch erachten die meisten Nepali die Demokratisierung – neben dem wirtschaftlichen Aufschwung – auch weiterhin als ein zentrales gesellschaftliches Ziel, und nur wenige Menschen wünschen die frühere Herrschaftsform zurück.

Die Ereignisse vom 1. Juni 2001, die Ermordung von König Birendra und seinen nächsten Angehörigen, lassen die Frage nach der künftigen politischen Form Nepals und dem Gang der eingeleiteten politischen Reformen besonders brisant erscheinen. Es ist wohl kein Zufall, daß gleich mehrere namhafte nepalische Astrologen nach dem blutigen Attentat auf König Birendra und seine nächste Verwandtschaft behaupten konnten, sie hätten das Ende der Shah-Dynastie vorausgesagt. Denkwürdig ist andererseits, wie viele Mitglieder und Anhänger politischer Parteien, die über Jahrzehnte auf die Demokratisierung des Landes hingewirkt haben, nach dem Tod des Königs als Ausdruck tiefer Trauer um eine Vaterfigur ihren Schädel rasiert haben. Von Interesse ist ferner, daß weder die Führer der maoistischen Bewegung, noch andere Gegner des gegenwärtigen Regimes die Wirren dieser traumatischen Periode in der jüngsten

Geschichte des Landes nutzen, um der Monarchie ein Ende zu bereiten. Auf jeden Fall geben die höchst aufwühlenden und beunruhigenden Ereignisse vom und nach dem 1. Juni einen aktuellen Anlaß, um einige Überlegungen über die Diskontinuitäten in nepalischen Demokratisierungsprozessen anzustellen.

Die „dritte Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991), die Nepal und viele andere Länder des Südens während des letzten Jahrzehnts mitgerissen hatte, brachte nicht nur die Menschen in der Landeshauptstadt Kathmandu in Bewegung: Bis in die entlegensten Himalaya-Täler setzen Prozesse politischer Veränderung ein: neue politische Kräfte formieren sich; neue Visionen der gesellschaftlichen Ordnung werden debattiert, und es entstehen neue Bündnisse. Die formalen Grundbedingungen einer Demokratie – das allgemeine Wahlrecht, die Gewaltenteilung sowie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit – sind heute in Nepal gegeben. Unübersehbar sind allerdings die gewichtigen Barrieren, die sich der Verwirklichung weiterer Demokratisierungsziele entgegenstellen. Genannt seien die organisatorischen Schwächen der staatlichen Verwaltungen, mangelnder politischer Wille, Ineffizienz, Mißbrauch, sowie fatalistische Haltungen. Der allgemeine Befund lautet, daß die politischen Reformen einer Tiefe (Diamond 1997) entbehren. Denn es darf nicht angehen, die nepalischen Demokratisierungsprozesse lediglich in der Form formaler Wahlmaschinerien, offizieller Rhetoriken und im nationalen Kontext untersuchter politischer Transformation wahrzunehmen. Vielmehr ist es notwendig, die *lokalen* Gesellschaften in ihren Bemühungen, neue Verhältnisse zu schaffen, näher zu betrachten. Den Fokus auf die Dynamiken in den lokalen Gesellschaften zu lenken heißt, den Beitrag aller Nepali an der Ausgestaltung der Prozesse der Demokratisierung zu unter-

suchen: ihre politischen Konzepte, ihre Inhalte und Ziele, ihre Fertigkeiten im Umgang mit den neuen Institutionen, ihre organisatorischen Fähigkeiten und ihre Legitimitätsmuster. Nur aus einer dezentralen Optik lassen sich wichtige Veränderungen, aber auch die Probleme der jungen nepalischen Demokratie feststellen. Vier zentrale Problembereiche sollen hier skizziert werden.

1.: Zur Partizipation.

In den Wahlen eröffnen sich wichtige Potentiale demokratischer Teilhabe: die Freiheit zur Willensbildung, die Gleichheit der Stimmberechtigten, Freiräume zur Debatte gesellschaftlicher Ziele und in der Folge die gesteigerte Zuversicht gegenüber dem politischen System. Auffallend ist in Nepal das schnelle Umdenken bezüglich der gesellschaftlichen Werte und Normen: Anstatt harmonisierende Rhetoriken zu verbreiten, werden nun gesellschaftliche Widersprüche thematisiert. Aus den politischen Debatten geht hervor, daß diese aus dem gesellschaftlichen Stoff nicht mehr wegzudenken sind. Das war nicht immer der Fall: Unterordnung gegenüber den Vorgesetzten, Scheuen jeglicher öffentlichen Kritik waren bis vor zehn Jahren die Norm.

Dennoch läßt sich nicht von der Hand weisen, daß die jetzt praktizierte nepalische Demokratie nicht auf einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Transformation fußt: Die unzufriedene Wählerschaft hat zwar die Option - und nutzt sie -, ihre Repräsentanten im nächsten Wahlkampf verlieren zu lassen. Auffallend ist jedoch die weitgehende Autonomie (Fox 1992), welche viele Politiker gegenüber ihren Anhängern genießen - vor allem dann, wenn die politischen Alternativen sich in ihren Grundzügen (autokratische Beziehungsmuster innerhalb von Faktionen) ähnlich bleiben. Weil die lokale Bevölkerung in ihren Erwartungen wiederholt von den Volksvertretern enttäuscht wurde, schwindet das Vertrauen in die Politik und in die politischen Führer. Wie können also - so lautet eine der vielen Fragen, die unmittelbar auftauchen - Menschen in weiten Teilen Nepals ihren politischen Willen bekunden, wenn die gewählten Volksvertreter sich über die Bedürfnisse und Interessen ihrer Wählerschaft oftmals hinwegsetzen können? Wie kann man nachhaltige Institutionen aufbauen, wenn das Vertrauen in die

Volksvertreter und damit auch die Zuversicht, daß das politische System funktioniert, zu schwinden droht?

2.: Die Ausdehnung der staatlichen Einflußbereiche gegenüber der Gesellschaft.

Der nepalische Staat hat in den letzten Jahrzehnten stark expandiert und es verstanden, die politischen Kräfte nachhaltig einzubinden. Wichtig war in diesem Prozeß die Herausbildung effizienter Strukturen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Zudem werden heute vom Staat finanzielle Mittel und Expertisen zur Förderung der Konsum- und Produktionschancen der Bevölkerung zur Verfügung gestellt. Dennoch kommt es noch häufig vor, daß Ämter nach Prinzipien operieren, die sich radikal von den Vorgaben der Ministerien unterscheiden. Wie auch in anderen südlichen Ländern beeinträchtigen die verantwortlichen Beamten das Funktionieren der eingesetzten Verwaltungen, indem sie ihre Position nutzen, um privaten Interessen nachzugehen. Die staatlichen Exponenten betätigen sich gegenüber der lokalen Bevölkerung, die einen legitimen Anspruch auf die staatlichen Zuwendungen hat, als *gate-keeper*, indem der Fluß der Güter an die Adressaten nicht selten unterbrochen wird.

Durch die Verteilung der Ressourcen durch die öffentliche Hand dehnt sich zwar der staatliche Einflußbereich gegenüber der Gesellschaft aus, doch die Zugangschancen der Bevölkerung und ihre Mittel, Verantwortlichkeit einzuklagen, bleiben äußerst gering. Angesichts der enormen Schwierigkeiten, mit denen ein Großteil der Bevölkerung kämpft, selbst an die einfachsten wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen - Gesundheit oder Wasserversorgung - zu kommen, taucht unmittelbar die Frage auf, wie die Menschen in Dörfern und Städten in den Genuß von den knappen Ressourcen gelangen können, die ihnen offiziell zugestanden und zugesagt wurden? Ein Dilemma taucht im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Dezentralisierung auf: Die stark sichtbaren Tendenzen, wichtige staatliche Tätigkeitsfelder aus dem Zentrum auf die Distrikt- und auf die lokale Ebene auszulagern, gehören zu den wichtigsten Errungenschaften der nepalischen Reformen. Dennoch stellt sich unmittelbar die Frage, weswegen die

lokale Bevölkerung zunehmend mehr Verantwortung zu bewältigen hat, ohne aber mehr Befugnisse zu erhalten, sich selbst der Verantwortlichkeit der Staatsdiener zu versichern.

3.: Die große Kluft zwischen den offiziellen Rhetoriken und der Verwirklichung der ehrgeizigen Pläne und Versprechen.

Demokratisierung ist ein Wert für sich, und die Begriffe, die sie portiert - vor allem „Partizipation“ und „Zivilgesellschaft“ - haben international eine hohe normative Aufwertung erfahren. Akteure, die diese Werte auf ihre Banner schreiben, gewinnen an Legitimität, wie anhand von Entwicklungsinterventionen in weiten Teilen Nepals zu beobachten ist. Offiziell zu postulieren, daß die Partizipation zu einem wichtigen Bestandteil des politisch-öffentlichen Lebens wurde, impliziert nicht selten, daß man selbst zu ihrer Verwirklichung beiträgt. Leider lassen sich solche öffentlichen Bilder manipulieren. Es ist das Eine zu behaupten, daß man zur Partizipation lokaler Bevölkerung beiträgt, das Andere, den Beweis anzutreten, daß die Machtbasis auf der lokalen Ebene auch wirklich auf neue - bisher ausgeschlossene - Bevölkerungsgruppen solcherart ausgeweitet wird, daß diese ihre Ziele formulieren und umsetzen können. Es besteht leider die Tendenz, daß lokale Eliten die global hoch aufgeladenen Werte und Normen der Partizipation heute auch gekonnt gegenüber ausländischen Partnern zu Wort kommen lassen können und diese geschickt handhaben. Rhetorischer Umgang mit Werten und Worten, welche die Geber hören wollen, läßt sie in der Folge in den Genuß von für die lokalen Gemeinschaften gedachten Zuwendungen gelangen, welche die Führer aber ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern häufig vorenthalten. Daß solche Praktiken auch heute noch möglich sind, wirft die Frage auf, inwiefern die Träger internationaler Partnerorganisationen, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, tatsächlich ein Interesse daran haben, die mannigfaltigen Probleme, die bei der Implementierung von Projekten entstehen, zur Kenntnis zu nehmen, und den beeinträchtigenden Praktiken von ausführenden Personen Einhalt zu gebieten, die unter dem Deckmantel egalitärer Rhetorik die vorhandenen Ungleichheiten

ten möglicherweise noch weiter verstärken und daraus für sich Kapital schlagen.

4.: Das Erstarken hierarchischer und autokratischer Herrschaftsmuster.

Die hier besprochenen Ambivalenzen, Paradoxien und Diskontinuitäten sollen schließlich den Umstand zum Ausdruck kommen lassen, daß der Weg zur politischen Entwicklung keineswegs als linear gedacht werden darf. Die Befunde aus Nepal bestätigen die kritischen Ansätze politologischer Forschung. Allzu optimistische „Alles wird besser“-Prognosen werden mit Modellen zyklischer Abläufe in der Ausgestaltung von Machtkonstellationen, etwa im *Iron Law of Oligarchy* (dem eisernen Recht der Oligarchie, vgl. Fox 1992) und mit politischer Reaktion (im Sinne von Hirschman 1992) konfrontiert. Indem manchen politischen Führern und deren Verbündeten umfassende Mittel der Repräsentation zur Verfügung stehen, kann eine „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ (Ake 1995) die Folge sein, wenn die offiziellen Darstellungen die geringen Partizipationschancen der breiten Bevölkerungsschichten rhetorisch in ihr Gegenteil verkehren. Doch der nicht-lineare Charakter der politischen Abläufe läßt sich nicht nur anhand der staatlichen Strukturen beobachten. Auch zivilbürgerliche Zusammenschlüsse sind oftmals von Eliten dominiert, die ihre eigenen Interessen durchzusetzen suchen. Die in Nepal sichtbaren sozialen und kulturellen Diskontinuitäten beeinträchtigen heute die gesellschaftlichen Potentiale zur Selbstorganisation. Zu Recht fordern einige Demokratisierungsforscher mehr Zurückhaltung gegenüber den allzu verheißungsvollen Modellen, die partizipative Formen und zivilgesellschaftliche Solidaritätsmuster als vorhandene Infrastrukturen sehen möchten, welche die Gesellschaften des Südens untereinander und global vernetzen. Nepal gehört zu den Ländern, in denen sich eine engagierte Zivilgesellschaft im Innern formiert, die im Ausland viele Verbündete gefunden hat. Ihrem Wirken sind jedoch starke Barrieren gesetzt, die ich in diesem kurzen Beitrag zu skizzieren versucht habe.

Zur Zeit stellen sich die politischen Transformationsprozesse als sehr ambivalent dar. Der gesellschaftliche Auf-

bruch, der allerorten sichtbar ist, bekommt einen starken Gegenwind. Auf der einen Seite seien – zusammenfassend – die Probleme genannt: Breite Bevölkerungsschichten können ihren kritischen Stimmen kein Gehör verschaffen; es gelingt nicht, wirksame und nachhaltige Systeme der Verantwortlichkeit aufzubauen, ferner muß das Dilemma konstatiert werden, daß manche politische Führer öffentlich verheißungsvolle Fortschrittsrhetoriken verbreiten, tatsächlich aber angestammte Bastionen politischer Klientel und hierarchischer Führungsstrukturen aufrechtzuerhalten suchen (vgl. Pfaff-Czarnecka 1999). Auf der anderen Seite sind die großen Errungenschaften einer Vielzahl von Menschen, Organisationen und Bewegungen als ein wichtiges Potential Nepals zu sehen, auf dem künftige Generationen eine stabile gesellschaftliche Ordnung aufbauen können. Den Bemühungen dieser Menschen ist es zu verdanken, daß wir in Zukunft hoffentlich um die Stabilität der gesellschaftlichen Ordnung in Nepal nicht mehr bangen müssen.

Dr. Joanna Pfaff-Czarnecka, Ethnologin, ist Hochschuldozentin an den Universitäten Bielefeld, Bonn und Zürich. Im südasiatischen Raum forscht sie über Ethnizität, Minderheitenintegration, Menschenrechte und politische Transformationen auf subnationaler Ebene.

Literatur

- Aké, C. 1995. "The Democratization of Disempowerment in Africa". In: *The Democratization of Disempowerment: The Problem of Democracy in the Third World*. Hrsg. J. Hippler. London: Pluto Press (in Zusammenarbeit mit dem Transnational Institute): 70–89.
- Diamond, L. 1997. "Introduction: In Search of Consolidation". In: *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Hrsg. L. Diamond, M. F. Plattner, Y.-H. Chu und H.-M. Tien. Maryland, London: The John Hopkins University Press.
- Fox, J. 1992. "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations". *Development and Change* 23 (2): 1–36.
- Hirschman, A. O. 1992. *Denken gegen die Zukunft: Die Rhetorik der Reaktion*. München und Wien: Hanser.
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave*. Norman und London: University of Oklahoma Press.
- Parry, G. und M. Moran. 1994. "Introduction: Problems of Democracy and Democratization". In: *Democracy and Democratization*. Hrsg. G. Parry und M. Moran. London: Routledge.
- Pfaff-Czarnecka, J. 1999. „Verteilungskonkordien in Bajhang: Zu einem besonderen Typus von Mittlerstrukturen zwischen Staat und Bürger in (Fernwest-)Nepal“. In: *Peripherie* 73/74, S. 77–97.