

Chancen für eine positive Entwicklung des Friedensprozesses in Nepal

Karl-Heinz Krämer, Südasien-Institut, Universität Heidelberg, November 2007

Anderthalb Jahre nach Jana Andolan II, der Volksbewegung vom April 2006, scheint der Friedensprozess erneut äußerst gefährdet. Gravierendstes Merkmal ist die Verschiebung der für den 22. November 2007 angesetzten Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung auf unbestimmte Zeit. Die CPN-Maoist ist aus der Regierungskoalition der Acht-Parteien-Allianz (EPA) ausgeschieden und drohte zuletzt auch mit einem Rückzug aus dem Übergangsparlament, wenn ihre Forderungen nicht erfüllt würden. Allem voran fordern sie die sofortige Abschaffung der Monarchie und die ausschließliche Anwendung eines proportionalen Wahlsystems.

Die wichtigste Aussage der Volksbewegung vom April 2006 war die Forderung nach einem inklusiven Staatswesen, in dem sich alle Gesellschaftsgruppen beteiligt fühlen sollten. Ausgangspunkt für diese Zielsetzung sollte die Abhaltung von allgemeinen Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung sein. Dies allein gab den EPA-Parteien und dem Übergangsparlament eine eng begrenzte Legitimation. Die wenigen aussagekräftigen Parlamentsbeschlüsse hierzu vom Sommer 2006 sind jedoch kaum umgesetzt worden. In Folge davon wurden die Proteste und Forderungen der ausgegrenzten Gruppen lauter und zum Teil auch militant. Besonders brisant ist die Lage im Tarai, dem Flachlandgürtel entlang der südlichen Grenze zu Indien. Hier mischen sich inzwischen Auseinandersetzungen mit dem nicht-integrativen Staat der männlichen Tagadhari-Elite („Träger der heiligen Schnur“ aus den sogenannten höheren Hindukasten) mit ethnisch bedingten Unruhen, Zusammenstößen unterschiedlicher Tarai-Organisationen und traditionalistisch-monarchistisch ausgerichteten Elementen. Die Situation im Tarai scheint der Regierung völlig entglitten zu sein; tragfähige Ansätze und Wille zu einer Lösung dieses Konflikts sind nicht in Sicht.

Der nachfolgende Beitrag versucht, die Entwicklungen des letzten Jahres kritisch zu analysieren. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die wichtigsten Aktionsgruppen, wie Parteien und Organisationen, sowie andere auf den Friedensprozess einwirkende Institutionen gerichtet werden.

Friedensprozess seit April 2006: die Fakten

Im April 2006 fegte ein zwanzigtägiger Volksaufstand das autoritäre Regime König Gyanendras hinweg, das sich durch einen vom Militär und konservativen Kreisen unterstützten Staatsstreich am 1. Februar 2005 an die Macht geputscht hatte. Diese Volksbewegung beruhte nicht auf einer Initiative der politischen Parteien sondern war in erster Linie das Werk einer zivilen Gesellschaft. Sie wollte Schluss machen mit den ewigen Machtkämpfen der Tagadhari-Elite an der Spitze des Staates und dem zehnjährigen „Volkskrieg“ der CPN-Maoist. Die seit November 2005 erfolgte Annäherung letzterer Partei und der in einer Sieben-Parteien-Allianz (SPA) zusammengeschlossenen Parteien¹ förderte jedoch diese Entwicklung einer Volksbewegung.

Die Machtaufgabe König Gyanendras am 24. April 2006 war verbunden mit der Wiedereinsetzung des im Mai 1999 gewählten und im Mai 2002 auf Drängen des damaligen Premierministers Sher Bahadur Deuba (NC) aufgelösten Parlaments. Es folgten Friedensvereinbarungen mit den Maoisten und einige richtungsweisende Parlamentsbeschlüsse. Deren wichtigste waren die Abschaffung des Hindustaates, die stufenweise Entmachtung des Monarchen in Bezug auf politische und kulturelle Rechte, die Erklärung zur Schaffung eines inklusiven Staatswesens, sowie die Aufwertung der Rechte der Frauen.

Auch wurde eine Untersuchungskommission eingesetzt, die Rayamajhi-Kommission, welche den Auftrag hatte, die Verbrechen der königlichen Regierung gegenüber dem Volk aufzudecken, insbesondere jene aus der Phase der versuchten Niederschlagung der April-Bewegung von 2006. Der Bericht wurde zwar im Herbst 2006 vorgelegt, doch wurde er nicht veröffentlicht, und es wurde auch nichts gegen die mutmaßlich Verantwortlichen getan.

1 Nepali Congress, Nepali Congress (Democratic), Communist Party of Nepal (UML), Nepal Majdur Kisan Party, Nepal Sadbhavana Party (Anandi Devi), Jana Morcha Nepal, Samyukta Bam Morcha

Einige Wochen später kam dann wieder Bewegung in den zähflüssigen Friedensprozess. Im November wurde ein umfassendes Friedensabkommen zwischen der SPA-Regierung und der CPN-Maoist geschlossen, welches innerhalb weniger Wochen die Verabschiedung einer Übergangsverfassung, die Auflösung des Parlaments und seine Ersetzung durch ein Übergangsparlament mit maoistischer Beteiligung, die Bildung einer neuen Übergangsregierung, ebenfalls unter Beteiligung der Maoisten, sowie die Vorbereitung der für Mitte 2007 ins Auge gefassten Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung vorsah. Gleichzeitig wurde eine Überwachung der staatlichen Armee und der Volksbefreiungsarmee (People's Liberation Army, PLA) der Maoisten und eine Kontrolle ihrer Waffen durch die UN vorgesehen. Die Bildung dieser United Nations Mission in Nepal (UNMIN) verzögerte sich noch bis Anfang 2007.

Am 15. Januar 2007 trat die Übergangsverfassung in Kraft, die als Rechtsgrundlage bis zur Schaffung einer neuen Verfassung durch eine verfassunggebende Versammlung dienen sollte. Letztere sollte im Juni 2007 vom Volk gewählt werden. Das von König Gyanendra im April 2006 wiedereingesetzte, rund 200 Personen umfassende Parlament wurde aufgelöst und durch ein von den Führern der EPA nominiertes Übergangsparlament mit 330 Abgeordneten ersetzt. Hierzu hatten die Parteien in zähem Ringen ein System ausgehandelt, das jedem der 1999 gewählten Abgeordneten den Erhalt des Mandats sicherte. Auch bei der Auswahl der zusätzlich nominierten Personen beachtete – mit Ausnahme der Maoisten – keine der Parteien den im Sommer 2006 gefassten Parlamentsbeschluss hinsichtlich einer angemessenen Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen. Damit waren die Maoisten auf parlamentarischer Ebene beteiligt; ihre Einbeziehung in die Regierung sollte noch bis zum April 2007 auf sich warten lassen.

In der Folgezeit machten Regierung und Parlament keinerlei Anstalten, die Vorbereitungen der für Juni 2007 angekündigten Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung voranzutreiben. Die Folge war vorausehbar: Die Wahlen wurden kurzfristig abgesagt und für den 22. November 2007 erneut festgesetzt. Unterdessen hatte sich der Unmut der traditionell ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen über die abermalige Nicht-Beteiligung am „Erneuerungsprozess“ des Landes in zunehmenden Aktionen entladen. Besonders betroffen war die Tarai-Region, wo Gruppen unterschiedlichen Hintergrundes mit großer Militanz auftraten. Aber auch ethnische Gruppen, Dalits, Frauenorganisationen und Muslime rebellierten gegen den weiterhin von männlichen Tagadhari dominierten Staat. Hierdurch entstand ein Klima der Gewalt, das für die Abhaltung von Wahlen denkbar ungünstig war.

Dennoch liefen zunächst die organisatorischen Vorbereitungen der Wahlen an. Vor allem der Wahlkommission ist in diesem Zusammenhang ein großes Engagement zu bescheinigen. Was jedoch bis in die letzten Wochen fehlte, waren klare Aussagen der Parteien, wofür sie sich in der zu wählenden verfassunggebenden Versammlung eigentlich einsetzen wollten. Gerade im NC herrschte diesbezüglich große Uneinigkeit. Wochenlang drehten sich die Diskussionen eher um die Wiedervereinigung der beiden Congress-Gruppen, die am 25. September 2007 erfolgte. Gleichzeitig rang sich der NC zu einem Bekenntnis zur Republik durch und distanzierte sich damit von seinem traditionellen Grundsatz einer konstitutionellen Monarchie. Der daraus resultierende Parteiaustritt des alten NC-Politikers und zweimaligen Premierministers Krishna Prasad Bhattarai symbolisierte jedoch die nach wie vor existente innere Zerrissenheit der Partei.

Aber auch in der CPN-Maoist mehrte sich Uneinigkeit. Allzu oft hatte sich die Parteiführung seit dem umfassenden Friedensabkommen selbst bezüglich maoistischer Kernforderungen auf Kompromisse mit den anderen Parteien eingelassen. Außerdem schien auch die maoistische Partei nicht wirklich auf Wahlen vorbereitet. Dies nahmen ihre Führer zum Anlass, um Zugeständnisse zur Übergangsverfassung wieder in Frage zu stellen. Dabei dürfte die sofortige Abschaffung der Monarchie noch eine Forderung sein, welche die Maoisten durchaus, wie ursprünglich festgeschrieben, bis zur ersten Sitzung der verfassunggebenden Versammlung zurückstellen könnten. Wesentlich gravierender ist die nun wieder erhobene maoistische Forderung eines rein proportionalen Wahlsystems mit angemessener Reservierung für alle Bevölkerungsgruppen. Hier erhofft sich die CPN-Maoist offensichtlich die notwendigen Stimmen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen für eine Mehrheit in der verfassunggebenden Versammlung. Der NC lehnt diesbezüglich ein Nachgeben strikt ab, während die dritte große Partei, die CPN-UML, kompromissbereit scheint.

Verhaltensanalyse der Parteien im Friedensprozess

Nepali Congress (NC): Die Führer des NC sehen sich und ihre Partei gerne als die Personifikation der Demokratie schlechthin. Hieraus leiten die NC-Führer eine grundsätzliche Legitimation ihrer Führungsrolle ab. Dabei basieren gerade die politischen Denk- und Handlungsweisen der NC-Führer zu einem Großteil auf traditionellen Strickmustern, die sehr viel auch mit dem traditionalistischen kulturellen Umfeld und der Ausbildung dieser Politiker zusammenhängen. Politik ist nach dieser Denkweise, vor allem eine Angelegenheit männlicher Angehöriger der sogenannten hohen Hindukasten. Mit ihrem eigenen, sehr stark an die Hindukultur und -politik verknüpften Weltbild identifi-

zieren sie Staat und Gesellschaft des Landes. Erst nach 1990 haben sie sich zu Lippenbekenntnissen hinsichtlich Multiethnizität, Vielsprachigkeit und neuerdings auch Multireligiosität der nepalischen Gesellschaft durchgerungen.

Ein weiteres Merkmal der traditionalistischen Haltung der männlichen Tagadhari-Eliten, welche letztlich fast alle Parteien dominieren, ist die Pflege eines Patronagesystems. Sie sehen es geradezu als ihre Pflicht, ihre eigenen Leute (*aphno manche*), also Verwandte, Freunde oder enge Parteigenossen, in besondere Positionen zu hieven. Dass dies Personen aus dem eigenen gesellschaftlichen Umfeld sind, versteht sich von selbst. Gepaart mit einer wenig demokratischen internen Parteistruktur hat dies vor allem im NC dazu geführt, dass zumindest die Führungsebene der Partei eine geschlossene Angelegenheit einiger weniger Familien geblieben ist, in die Angehörige anderer Gruppen allenfalls zufällig Zugang finden.

Hier hat die Führung des NC nach April 2006 völlig versagt. Offensichtlich glaubte man, nach der Entmachtung des Königs durch die Volksbewegung rasch wieder zum alten Trott der 1990er Jahre zurückkehren zu können. Dabei war die Aussage der Volksbewegung eindeutig gewesen. Die Parteien sollten den traditionalistischen Staat und seine Gesellschaftsordnung grundlegend verändern und möglichst rasch für ein inklusives Staatsgebilde sorgen, in welchem alle Bevölkerungsgruppen sich zu Hause fühlen könnten. Dies bedeutete, dass von Anfang an alle Gruppen auch an diesem Wandlungsprozess beteiligt werden mussten. Hierzu hätte der NC gleich im Mai 2006 mit einer internen Demokratisierung beginnen müssen, was aber bis heute versäumt wurde.

Nichts machte dies so deutlich wie die Besetzung des Übergangsparlaments. Es war die ausdrückliche Politik der damals noch zwei NC-Gruppen, dass alle 1999 gewählten (und vor dieser Wahl von der Parteispitze als Kandidaten ausgesuchten) Abgeordneten ihre Plätze behalten sollten. Und auch bei der Auswahl der Personen, die der NC noch zusätzlich ins Übergangsparlament schicken durfte, interessierte sich die Parteiführung reichlich wenig für eine Beteiligung der bis dahin ausgegrenzten Gruppen. Erneut waren die zusätzlich nominierten Personen überwiegend Brahmanen. Ähnlich verhielt sich die NC-Führung bei der Besetzung von Ämtern, Kommissionen, Botschafterposten usw. Mit Integrationsbestreben und einem inklusiven Staat hatte diese Haltung sehr wenig zu tun. Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, dass die jetzige Parteiführung des NC einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktlösung leisten kann.

Gleichzeitig ist diese Situation ein Nährboden für zahlreiche interne Auseinandersetzungen, die weniger mit

unterschiedlichen Ideologien als vielmehr mit persönlichen Machtbestrebungen bestimmter Parteiführer zusammenhängen. Der jetzt erfolgte Zusammenschluss der beiden Gruppen von Koirala und Deuba bedeutet nicht, dass die Partei wirklich zur Einheit gefunden hat; dies wird schon durch den Parteiaustritt Krishna Prasad Bhattarais verdeutlicht. Der NC war seit seiner Gründung in den späten 1940er Jahren nie eine geschlossene Einheit und wird dies wohl auch nie werden.

CPN-UML: Diese gemäßigte linke Partei weist in der Besetzung ihrer Führungsebenen sehr starke Parallelen zum NC auf. Auch hier dominieren männliche Tagadhari, andere Gruppen haben nur begrenzt Zugang gefunden. Dennoch erscheint die Partei weniger traditionalistisch als der NC, was mit der linken Grundhaltung zusammenhängen mag. Aus diesem Grund fallen der CPN-UML die für einen grundlegenden Wandel von Staat und Gesellschaft notwendigen Haltungsänderungen leichter als den NC-Politikern. Zwar hat die CPN-UML nach außen hin das System einer konstitutionellen Monarchie mitgetragen, doch steht seit der Gründung dieser Partei im Januar 1991 die Aussage in ihren Statuten, dass man für eine Republik eintritt. Insofern sollte der angestrebte Systemwechsel nur eine Formalität sein, gäbe es nicht auch in dieser Partei, die sich immer noch als „kommunistisch“ bezeichnet, eine Reihe von Führern, die tief in ihrem anerzogenen Gesellschaftsbild verwurzelt sind.

Seit 1991 hat sich die CPN-UML bei allen Parlaments- und Lokalwahlen kontinuierlich in der Wählergunst verbessert. Hätte sich die Partei vor den Parlamentswahlen von 1999 nicht vorübergehend gespalten, wäre sie sowohl nach Stimmen als auch nach Sitzen als klarer Sieger aus diesen letzten Parlamentswahlen hervorgegangen. Diese Einschätzung spiegelt sich wider in der Überzeugung ihrer Parteiführer, dass man als nun wieder geschlossene Partei gute Chancen besitzt, die stärkste Partei in der zu wählenden verfassunggebenden Versammlung zu werden.

Ein Problem für die CPN-UML stellt die sich nun demokratisierende CPN-Maoist dar. Solange sich diese linksextreme Partei als militanter Gegner des Staates präsentierte und nicht an Wahlen beteiligte, konnte sich die CPN-UML des Großteils der linken Wählerstimmen sicher sein. In welchem Umfang die Maoisten der CPN-UML im linken Spektrum Stimmen entziehen werden, ist zur Zeit kaum zu beurteilen. Es wird jedoch deutlich, dass sich die UML-Parteiführer zur Zeit hin- und hergerissen fühlen zwischen einer aus ideologischer Sicht durchaus naheliegenden engeren Kooperation mit der CPN-Maoist und einer deutlicheren Abgrenzung zur Wahrung der eigenen Identität.

Welches Potential in einer solchen Kooperation steckt, wurde am 4. November 2007 deutlich, als CPN-UML und CPN-Maoist gemeinsam im Parlament ihre jeweiligen Vorschläge zur sofortigen Abschaffung der Monarchie bzw. zu einem rein proportionalen Wahlsystem durchsetzten. Hiermit wurde die Pattsituation allerdings nicht wirklich gelöst. CPN-UML und CPN-Maoist verfügen im Parlament lediglich über eine einfache Mehrheit. Die jetzigen parlamentarischen Beschlüsse können jedoch nur mit einer Änderung der Übergangsverfassung verwirklicht werden. Hierzu wiederum bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, welche kaum erreicht werden dürfte.

Die Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung sind das Schlüsselereignis für den weiteren Verlauf des Friedensprozesses in Nepal. Ohne sie sind Legitimation und politische Stabilität nicht wiederherstellbar.² Vor den Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung könnte eine klare Kooperationsaussage eher negative Auswirkungen für die CPN-UML haben. Es liegt aber dennoch nahe, dass sich CPN-UML und CPN-Maoist nach den Wahlen annähern, um dann möglicherweise eine linke Mehrheit in der verfassunggebenden Versammlung zu bilden.

CPN-Maoist: Die CPN-Maoist hat nach April 2006 ihre Taktik völlig geändert. Die Bezeichnung „Terrororganisation“ scheint heute unangebracht. Da die CPN-Maoist Mitglied des Übergangsparlaments ist und bis vor kurzem auch noch der Übergangsregierung angehörte, ist sie als eine politische Partei einzustufen.

Dennoch verhalten sich die Maoisten in vielerlei Hinsicht nicht nach den Regeln eines Rechtsstaates. Insbesondere die maoistische Jugendorganisation (Young Communist League, YCL) wird gezielt genutzt, um altbekannte negative Verhaltensweisen der CPN-Maoist, wie Entführungen und Erpressungen, fortzusetzen. Zwischen dem Auftreten und den Aussagen der maoistischen Führer und den Handlungen des Fußvolks ihrer Partei bzw. deren zahlreichen Tochterorganisationen scheinen oft Welten zu liegen. Die Frage, ob die Parteiführer tatsächlich noch die Kontrolle über die Basis ihrer Partei besitzen, erscheint oft nicht unberechtigt.

Ein Beispiel mag für viele stehen: Anfang Oktober 2007 wurde der Journalist Birendra Shah im Bara-Distrikt entführt. Anfangs bestritten die maoistischen Führer eine Beteiligung ihrer Partei, dann gaben sie zu, dass er von Mitgliedern der CPN-Maoist entführt

wurde, um diese Aussage rasch wieder in Frage zu stellen. Erst Ende Oktober gab Parteichef Prachanda zu, dass der Journalist tatsächlich von Maoisten verschleppt wurde. Inzwischen ist die Befürchtung, dass er von Maoisten ermordet wurde, Gewissheit geworden. Die CPN-Maoist hat sich durch das umfassende Friedensabkommen vom November 2006 und die auch von ihr unterzeichnete Übergangsverfassung zu rechtstaatlichem Verhalten verpflichtet, dieses Bekenntnis aber mindestens ebenso oft gebrochen wie die übrigen Parteien der EPA ihre eigenen Verpflichtungen zum politischen und gesellschaftlichen Wandel ignorieren.

Die Unterbringung der maoistischen Partisanenarmee in speziellen Lagern und die Kontrolle der Kämpfer und ihrer Waffen durch die UN erwies sich von Beginn an als schwierig. Unmittelbar vor dem Einzug in die Lager zwangsrekrutierten die Maoisten junge Leute in großer Zahl, zum Teil Minderjährige, wie die UN feststellte. Bei einer ersten Zählung Mitte des Jahres wurden gut 30.000 Mitglieder der PLA in den Lagern gezählt. UNMIN ist im Besitz der entsprechenden Listen und führt zur Zeit eine zweite Zählung durch.

Nur bewaffnete maoistische Kämpfer hatten sich auf der Grundlage der Vereinbarung in die Lager zu begeben; Maoisten, die nicht der PLA angehörten, waren nicht betroffen. Nur in den Lagern wurde gezählt. Es ist wohl unmöglich überprüfbar, ob sich tatsächlich alle Mitglieder der PLA in die Lager begeben haben. Bei der ersten Zählung wurden auch die in den Lagern angetroffenen Waffen registriert und weggeschlossen. Demnach kam auf ca. zehn maoistische Kämpfer eine Waffe, was in jeder Hinsicht unlogisch erscheint.

Aber auch die Unterbringung der Kämpfer in den Lagern war keine Garantie, dass die Parteiführung diese nicht jederzeit wieder aktivieren konnte, wenn dies notwendig erschien. So hat die CPN-Maoist zur Durchsetzung politischer Forderungen wiederholt auch Kämpfer aus den Lagern unbewaffnet ausrücken lassen. Diese scheinen danach aber wieder in die Lager zurückgekehrt zu sein.

Sonstige Parteien: Die übrigen EPA-Parteien³ treten im Ringen um einen Neubeginn des Staates allenfalls am Rande in Erscheinung. Wie schon in den 1990er Jahren dürfte ihnen auch in Zukunft allenfalls die Rolle von Mehrheitsbeschaffern bei knappem Wahlausgang zukommen. Die einzige Partei mit regionaler Bedeutung, die Nepal Sadbhavana Party (NSP), ist intern völlig zerstritten und mehrfach auseinandergebrochen. Dabei könnte gerade dieser Partei bei der Lö-

2 Zum Thema „verfassunggebende Versammlung“ verweise ich insbesondere auf den aktuellen Bericht von Dev Raj Dahal, FES Kathmandu: Nepal: The Politics of the Constituent Assembly Elections. Oktober 2007 (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/04975.pdf>).

3 Ich behalte den Begriff EPA hier bei, wenngleich sich die Zahl der beteiligten Parteien durch den Zusammenschluss der beiden NC-Gruppen auf sieben reduziert hat.

sung des Tarai-Konflikts eine mäßigende Rolle zufallen. Anders als der Nepali Congress haben sich die kleineren EPA-Parteien zuletzt für das von den Maoisten vorgeschlagene und inzwischen auch von der CPN-UML geforderte rein proportionale Wahlsystem ausgesprochen.

Außerhalb der EPA sind noch die konservativen Parteien erwähnenswert. Die gemäßigten Kräfte des königlichen Panchayat-Systems hatten sich 1991 in der Rastriya Prajatantra Party (RPP, National Democratic Party) gesammelt. Diese Partei hat sich danach wiederholt gespalten und wiedervereinigt. In der Phase des königlichen Putsches von 2005 ist die RPP in mehrere Gruppen zerbrochen. Als gemäßigt sind die von Pashupati Shamsheer Rana geleitete Mutterpartei und die von Surya Bahadur Thapa gegründete Rastriya Jana Shakti Party anzusehen. Beide Gruppen behaupten, sich von der Monarchie distanzieren zu wollen, stehen aber weiterhin für den Erhalt der konstitutionellen Monarchie.

Daneben gibt es einige kleinere rechtsradikale Parteien, darunter Splittergruppen der ursprünglichen RPP, die für eine größere Machtfülle der Königs eintreten. In diesem Kreis finden sich all jene Politiker, die den Putsch des Königs befürwortet und bei der Unterdrückung des Volkes mitgewirkt haben, sowie jene alten Panchayat-Hardliner, wie Tulsi Giri und Kirti Nidhi Bista, die nach der Demokratisierung von 1990 jeden Kontakt zu politischen Parteien gemieden haben. Einige dieser rechten Parteien schließen inzwischen auch ein militantes Auftreten für den Erhalt der Monarchie nicht aus und sind zum Teil schon in dieser Form in Erscheinung getreten.

Perspektiven der Konfliktlösung und Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Hoffnung auf einen raschen Wandel hin zu einer gerechteren, demokratischen und alle Gesellschaftsgruppen beteiligenden Staats- und Sozialordnung ist weitgehend dahin. Sucht man nach Ursachen und Schuldigen für diese Entwicklung, werden die Finger rasch auf die Führer der EPA-Parteien gerichtet. Konservative Kräfte fassen die Gelegenheit beim Schopf und versuchen gar einmal mehr, das autoritäre königliche Regime als die für Nepal bessere politische Lösung zu zitieren.

Ohne jeden Zweifel haben die Parteiführer die Hauptschuld für die stockende Entwicklung seit Ende April 2006 zu tragen. Die größten Mängel wurden bereits im Rahmen der obigen Analyse verdeutlicht. Doch das Unvermögen und Lavieren der Politiker rechtfertigt nicht die Verurteilung des angestrebten politischen Wandels. Im Gegenteil: Das ungerechte System, von dem zu lösen man sich so schwer tut, ist die Folge

eines über Jahrhunderte geprägten, hindu-traditionalistisch orientierten Systems, welches von der Shah-Monarchie seit der Mitte des 18. Jahrhunderts auf den sich formenden modernen Staat Nepal übertragen wurde. Auch die nicht zu bestreitende Demokratisierung von 1990 hat keine wesentlichen Veränderungen gebracht. Der Hauptfehler war damals, dass man nicht in der Lage war, sich von den traditionalistischen Denk- und Verhaltensmustern zu distanzieren, von denen auch die meisten Parteipolitiker geprägt waren, in deren Hände die Leitung des Staates nach 1990 überging. Es wurde versäumt, ein inklusives Staatswesen zu schaffen, in dem sich alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten und beteiligt fühlen.

Diese Einschätzung der Demokratisierung von 1990 wurde festgeschrieben im Artikel 4 der damaligen Verfassung, der den nepalischen Staat als Hindustaat definierte. Wer sich mit den einem Hindustaat zugrundeliegenden Denk- und Verhaltensweisen nicht identifizieren konnte, war automatisch ausgegrenzt. Zum Hindustaat gehört auch eine hierarchische Gesellschaftsauffassung, nach welcher Frauen, Dalits und Angehörige ethnischer Gruppen nicht auf einer Stufe mit den männlichen Mitgliedern der Tagadhari-Kasten stehen. Die Konsequenz aus dieser diskriminierenden Sichtweise des Staates lässt sich bis heute an der Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen an Staatsführung, politischen Parteien, Parlament, Verwaltung, Justizwesen, Bildungswesen, journalistischem Bereich, NGOs usw. ablesen. Dort dominieren die männlichen Tagadhari, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 15% ausmacht.

In dem Maße, in dem die Absprachen zur Umsetzung des Friedensabkommens und die Parlamentsbeschlüsse vom Frühjahr 2006 nicht eingehalten werden, verliert der Übergangsprozess an Legitimität. Daran ändert auch die im vorigen Jahr vom Parlament beschlossene Abkehr vom Hindustaat nichts, weil sie bisher nicht mehr ist als ein Lippenbekenntnis. Es stellt sich nun die Frage, ob ein inklusives Staatswesen von den Eliten des alten Systems durch eine überwiegend von Personen aus ihrem Kreis besetzte verfassunggebende Versammlung geschaffen werden kann, wie es vor allem die NC-Politiker um Girija Prasad Koirala anstreben. Erfordert die politische Erneuerung nicht von Anfang an eine angemessene Beteiligung der bisher ausgegrenzten Gruppen?

UNMIN ließ Anfang November durchblicken, dass man an einem erweiterten Engagement in Nepal interessiert sei. Die Koirala-Regierung hielt sich jedoch bedeckt und kritisierte statt dessen, dass das Engagement von UNMIN bereits jetzt zu weit gehe, wenn man sich um die Belange der ethnischen Minderheiten kümmere; letztere könnten sich doch direkt an die

Regierung wenden. Hier wird erneut deutlich, dass die Tagadhari-Elite keine wirkliche Beteiligung der ethnischen Gruppen will, die laut dem Zensus 2001 immerhin rund 40% der Gesamtbevölkerung stellen, von den Dalits und Madhesi ganz zu schweigen. Andererseits wird in diesem Zusammenhang aber auch der Einfluss Indiens auf die nepalische Regierung deutlich. Indien widersetzt sich vehement einem stärkeren Engagement der UN in Nepal und hat dies wiederholt der nepalischen Regierung klargemacht.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Situation für die Entwicklungszusammenarbeit deutscher NGOs? Zum einen wird die praktische Projektarbeit in Teilen des Landes trotz des anderthalbjährigen Friedensprozesses durch Unruhen, Erpressungen, Entführungen und Generalstreiks (*bandhs*) behindert. Hier ist ein größerer diplomatischer Druck auf die nepalische Regierung erforderlich, auf dass mehr Gewicht auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung gelegt wird. Vor allem im Tarai-Bereich scheint der Staat allerdings zur Zeit hierzu nicht in der Lage zu sein.

Umso wichtiger ist es, dass sich die in Nepal tätigen Organisationen nicht von militanten Kräften beeindrucken lassen, die den zähen Übergangsprozess nutzen wollen, um eigene Interessen durchzusetzen. Wichtiger denn je ist es, dass sich die NGOs darum bemühen, die Versäumnisse der Regierung und der Politiker bei der Schaffung eines inklusiven Staates abzumildern. Hierzu gehört vor allem, dass die Projekte eine Beteiligung der traditionell ausgegrenzten Gruppen ganz besonders in den Vordergrund rücken. Der Staat Nepal hat nur dann eine Zukunft, wenn es jetzt gelingt, auf friedlichem Wege einen Neubeginn unter Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Es ist die besondere Aufgabe der zahlreichen NGOs auch aus Deutschland, bei der hierzu notwendigen Basisarbeit mitzuwirken.

(Beitrag für das 13. NGO-Treffen in Köln am 24.11.2007)

Kontakt: Daniel.Reichart@fes.de, Tel.: 030 – 26 935 769
Ulrike.Ehnes@fes.de, Tel.: 0228 – 883 508