

Aktuelle politische Lage in Nepal: Schwierige Bemühungen um einen Neubeginn

von Karl-Heinz Krämer, Südasiens-Institut, Universität Heidelberg, September 2006

Nach zehn Jahren eines militanten und blutigen maoistischen Aufstands sowie einer schrittweisen königlichen Machtergreifung seit Oktober 2002, begleitet von brutalem und rücksichtslosem Vorgehen der königlichen Armee und anderer Sicherheitskräfte, hat eine landesweit überwiegend friedlich vorgebrachte Volksbewegung im April 2006, die zweite ihrer Art innerhalb von sechzehn Jahren, die Situation in Nepal quasi über Nacht wieder in friedlichere Bahnen gelenkt. Fast könnte man meinen, der maoistische Aufstand und der Staatsstreich König Gyanendras seien notwendig gewesen, um die 1990 unvollendeten, aber dringend notwendigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen doch noch zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Doch jetzt macht sich nur vier bis fünf Monate nach dem Ende des Volksaufstands vom April 2006 zunehmend Ernüchterung breit. Einmal mehr wird der Mangel selbstloser charismatischer Führungspersonalitäten aus dem Kreis jener politischen Parteien deutlich, denen im April vom Volk als Doppelaufgabe übertragen wurde, umgehend einen Friedensprozess mit den Maoisten einzuleiten und Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung vorzubereiten. Obgleich nur Statthalter und ohne Legitimation, verhalten sich die Parteiführer, als seien sie die Personifikation der Demokratie. Die klaren Forderungen der Menschenmassen vom April 2006 haben sie scheinbar vergessen und lassen sich einmal mehr von ihren traditionellen Eigeninteressen leiten. Dabei ist der Frieden nach wie vor nur ein zeitlich begrenzter, und jede Woche, die nicht genutzt wird, bringt das Land einer möglichen erneuten Eskalation der Gewalt näher.

Erstarkung ziviler Gesellschaft und Volksbewegung von 2006

Die Hoffnung richtet sich mehr und mehr auf jene Kreise, die mit ihrem Auftreten und ihrer Argumentationsweise die Volksbewegung im

April in dieser Form überhaupt erst möglich gemacht haben, nämlich Persönlichkeiten aus dem Kreis der zivilen Gesellschaft. Letztere war während der Demokratiebewegung von 1990 erst in Ansätzen erkennbar und hatte folglich noch eine recht untergeordnete Rolle gespielt. Die deutlich verbesserte und auch verbreiterte Allgemeinbildung, die weitgehende Garantie von Grundrechten durch die Verfassung von 1990 und das seither stark expandierte nicht-staatliche Medienwesen haben ganz entscheidend zur Entwicklung zivilgesellschaftlicher Institutionen beigetragen. Es kam zur Bildung zahlreicher Organisationen, die sich für allgemeine Menschenrechte oder die Interessen und Rechte bestimmter benachteiligter Gesellschaftsgruppen wie Frauen, Janajati (ethnische Gruppen), Dalit (sogenannte unberührbare Hindu-kasten), Madhesi (indisch-stämmige Bevölkerung des Tarai), Behinderte, Landlose usw. engagierten.

Der königliche Putsch vom 4. Oktober 2002, als König Gyanendra die Deuba-Regierung absetzte und selbst die exekutive Macht übernahm, war eine Art Auslöser für diese Interessengruppen, sich der gemeinsamen Ursachen ihrer diversen Benachteiligungen bewusst zu werden. Am Ende dieser Selbsthinterfragung stand als erkannte Hauptursache immer die nepalische Monarchie, die Art, wie diese den Staat Nepal militärisch-gewaltsam geeinigt hat, wie sie den diversen Bevölkerungsgruppen ihr hindu-hierarchisches Denk- und Gesellschaftssystem aufgepfropft hat, wie sie die Masse der Bevölkerung bis heute nicht wirklich am Staat beteiligt hat, wie sie eine Demokratisierung des Landes bis 1990 verhindert hat, wie sie bis in die heutigen Tage hinein Tod, Verstümmelung und wirtschaftlichen Ruin der Menschen in Kauf nimmt, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Problematisiert wird die Lage der Massen dadurch, dass die Führer jener parteipolitischen Kräfte, die ab 1951 für zehn Jahre vorsichtig an der politischen Macht be-

teiligt wurden und denen erst ab 1990 die volle politische Verantwortung übertragen wurde, selbst auf das tiefste in der Denkweise der nepalischen Hindu-Monarchie verhaftet sind.

Als König Gyanendra am 1. Februar 2005 die absolute Macht an sich riss und dies mit der Aussetzung fundamentaler Rechte und Terrormaßnahmen seitens der Sicherheitskräfte durchsetzte, sammelten sich diverse Gruppen der zivilen Gesellschaft innerhalb weniger Wochen zu einer immer stärkeren Kraft, die öffentlich gegen die Machtergreifung des Königs protestierte und dafür auch Verhaftungen und Folter in Kauf nahm. Fortan übte diese zivile Gesellschaft aber auch Druck auf die Maoisten aus, deren Terror die Menschen seit langem überdrüssig sind, sowie auf die politischen Parteien, denen viele Menschen in Nepal die Schuld dafür geben, dass der Wandel von 1990 unvollständig war und die Demokratisierung im Laufe der folgenden Jahre wegen der andauernden inner- und zwischenparteilichen Machtkämpfe auf der Strecke blieb.

Zwar hat die zivile Gesellschaft bei der konservativ eingestellten Monarchie auf Granit gebissen, aber sie hat doch ganz entscheidend Einfluss auf die politischen Parteien und die Maoisten genommen. So erfolgte die Bildung der Sieben-Parteien-Allianz [SPA; ihr gehören folgende Parteien an: 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] nicht nur aufgrund der Selbsterkenntnis der Parteiführer, sondern auch unter zivilem Druck. Letzterer war ganz entscheidend dafür verantwortlich, dass sich zunächst die großen Parteien – Nepali Congress, Nepali Congress (Democratic) und CPN-UML – im Spätsommer 2005 von ihrem Bekenntnis zur konstitutionellen Monarchie verabschiedeten. Hiermit wurde der Weg zu einer gewissen Kooperation mit den Maoisten geebnet, der seinen Niederschlag im 12-Punkte-Abkommen vom 22. November 2005 fand. Mit diesem Abkommen distanzierten sich die Maoisten erstmals formell von ihrem militanten Kampf gegen die Monarchie und bekannten sich zu einem friedlichen Lösungsansatz gemeinsam mit den anderen politischen Parteien. Hier ist ganz deutlich der Einfluss der zivilen Gesellschaft erkennbar. Dass der ein-

seitige Waffenstillstand der Maoisten nicht bereits damals zu einem Friedensprozess ausgeweitet werden konnte, lag einmal mehr an König Gyanendra und seiner Armeeführung, deren Eigeninteressen Vorrang vor denen des Volkes hatten; aber auch die US-Regierung mischte sich in negativer Form ein.

Als dann die SPA am 6. April 2006 zu Massendemonstrationen in Kathmandu und einigen Städten aufrief, war dies für die zivile Gesellschaft der willkommenen Anlass, ihrem Unmut Luft zu machen und jene Kraft hinwegzuspülen, die als letzte sich einem Friedensprozess widersetzte, nämlich die Monarchie. Bereits in den ersten Tagen nahmen die Menschenmassen das Heft selbst in die Hand, die Führer der politischen Parteien waren lediglich mehr oder weniger stumme Zuschauer im Hintergrund. Landesweit gingen die Menschen zu Hunderttausenden auf die Straßen, obgleich König Gyanendra seine Sicherheitskräfte anwies, jeden rücksichtslos zu erschießen, der sich dies traute. Lautstark forderten die Menschen das, was sie als unvermeidlich für einen andauernden Frieden ansahen: das Ende der Monarchie und die Schaffung einer neuen Verfassung durch eine verfassunggebende Versammlung.

Wie 1990 sein Bruder Birendra, so versuchte auch Gyanendra zunächst, die Massen durch Schein zugeständnisse zu beruhigen, was aber den Zorn der Menschen noch vergrößerte. Es ist mit Nachdruck zu betonen, dass weder die Maoisten noch die sonstigen politischen Parteien König Gyanendra am 24. April 2006 dazu veranlassten, alle Macht abzugeben und das im Mai 2002 aufgelöste Parlament wieder einzusetzen. Dies war einzig und allein ein Erfolg der zivilen Gesellschaft, der Menschenmassen auf den Straßen.

Stabilität von Übergangsregierung und Friedensprozess

Zur Bewertung der derzeitigen Übergangssituation ist es notwendig, sich die Gegebenheiten am Ende der absoluten königlichen Machtergreifung zu vergegenwärtigen. Die Verfassung von 1990 und das auf ihr basierende politische System funktionierte bis Mitte 2002; zwar eher schlecht als recht, aber weder die negative Politik der Parteiführer noch der damals bereits seit über sechs Jahren andauernde maoistische Aufstand hatten

das demokratische System von 1990 völlig zerstört. Dies geschah erst am 4. Oktober 2002 mit der Machtergreifung König Gyanendras. Kein Passus der Verfassung rechtfertigte ein solches Vorgehen des Königs.

Nach Artikel 28 (3) hat der König nur eine wirkliche Verpflichtung, nämlich dazu beizutragen, dass die Grundlagen der Verfassung von 1990 und ihr politisches System mit all ihren Regeln der Verantwortung und Machtverteilung erhalten bleibt. Unter Anwendung des so oft zitierten Artikels 127 hätte Gyanendra damals das im Mai 2002 aufgelöste Parlament wiedereinsetzen müssen. Dies wäre auch durch die Verfassung gedeckt gewesen, denn Artikel 53 (4) macht eine Parlamentsauflösung von Neuwahlen innerhalb von sechs Monaten abhängig; und solche konnten nicht fristgerecht stattfinden.

Gyanendra sorgte jedoch dafür, dass das Parlament aufgelöst blieb und somit die Souveränität des Volkes aufgehoben wurde. Er entließ die Regierung, wozu er selbst in schwierigsten Ausnahmesituationen nicht berechtigt war, und ernannte fortan Regierungen nach eigenem Gutdünken, die mit konservativen königstreuen Personen gespickt waren. Weder auf zentraler noch auf lokaler Ebene war das Volk fortan beteiligt. Gleichzeitig verlängerte Gyanendra den nicht zu gewinnenden Krieg gegen die Maoisten unter brutalem Vorgehen und missachtete den dringenden Wunsch der Bevölkerung nach einem Friedensdialog.

Als König Gyanendra am 24. April 2006 unter dem Druck der Volksmassen das Parlament mit dreieinhalbjähriger Verspätung doch wieder einsetzte, war dies der einzige Weg, die königliche Machtergreifung rückgängig zu machen und die legislative Macht wieder in die Hände gewählter Volksvertreter/innen zu legen, die ihrerseits wiederum aus ihren Reihen einen Ministerrat bestimmen konnten. Auf den ersten Blick mag dies klingen, als sei Nepal damit zur Grundlage der Verfassung von 1990 zurückgekehrt. Dieser Schein trägt jedoch, denn die wieder eingesetzten Parlamentarier verfügen nicht mehr über ein Mandat des Volkes; dieses wäre nämlich auch bei einer Wiedereinsetzung des Parlaments im Herbst 2002 spätestens im Mai 2004 ausgelaufen. Das heißt, es mangelt dem wieder eingesetzten Parlament und somit auch der

von ihm eingesetzten Exekutive an Legitimation. Das System der Verfassung von 1990 ist dank der Machenschaften König Gyanendras Geschichte.

Eine Legitimation für das derzeitige Übergangssystem lässt sich allenfalls aus den Forderungen ableiten, welche die Volksmassen während der Aprilbewegung vorgetragen haben. Diese lassen sich mit wenigen Worten umreißen: Sofortiges Ende der königlichen Herrschaft; Friedensprozess mit den Maoisten und Integration derselben in das zukünftige politische System; hierzu Schaffung einer Grundlage durch Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung – die Forderung nach einer Abschaffung der Monarchie war dabei unüberhörbar.

Die daraus abgeleitete Legitimation ist sehr eng begrenzt und kurzfristig. Die Schritte hätten etwa wie folgt aussehen können: Benennung eines kleinen Ministerrats durch das wiedereingesetzte Parlament mit einer Persönlichkeit als Premierminister, die in der Lage ist, sich mit den Forderungen der Volksbewegung vom April 2006 uneingeschränkt zu identifizieren und dieselben zielstrebig umzusetzen; sofortige Friedensgespräche mit den Maoisten und gemeinsame Erstellung einer kurzen Übergangsverfassung, die als Rechtsgrundlage für die Zeit bis zum Inkrafttreten der neuen, durch eine gewählte verfassunggebende Versammlung erstellten Verfassung dient; Auflösung sowohl des wiedereingesetzten Parlaments als auch der von ihm bestimmten Übergangsregierung; Bildung einer neuen Übergangsregierung unter Beteiligung der Maoisten und der zivilen Gesellschaft; gleichzeitig Schaffung einer vorübergehenden gesetzgebenden Versammlung, an der politische Parteien, Maoisten und zivile Gesellschaft möglichst paritätisch beteiligt sein sollten; umgehende Vorbereitung der Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung.

Auch vier bis fünf Monate nach dem Machtrücktritt Gyanendras befindet man sich leider noch weit von diesen Zielen entfernt. Die Parlamentarier und Parteipolitiker verhalten sich, als sei ihnen die Legitimation in die Wiege gelegt worden. Sowohl das wiedereingesetzte Parlament als auch die von ihm eingesetzte Regierung haben von Anfang an erkennen lassen, dass sie sich auf eine längere Amtszeit einrichten. Das Parlament zeichnete sich

wiederholt durch revolutionär anmutende Beschlüsse aus, so in Bezug auf die Rechte von Frauen, ethnischen Minderheiten oder Dalits. Zu solchen zweifelsohne notwendigen Gesetzesbeschlüssen hatten die gleichen Parlamentarier zwischen 1991 und 2002 reichlich Zeit. Ein anderes spektakuläres Thema der Parlamentsarbeit war die drastische Beschneidung königlicher Rechte. Nicht dass diese nicht notwendig wäre, im Gegenteil: die Monarchie hat nach ihrem Putsch und ihrer Unterdrückung der Freiheitsrechte des Volkes keinerlei Existenzberechtigung mehr. Aber woher nimmt das wiedereingesetzte Parlament die Legitimation zu derartigen Schritten? All dies ist Aufgabe der zukünftigen verfassungsgebenden Versammlung. Hier wird der Boden der Rechtsstaatlichkeit endgültig verlassen.

Hinsichtlich der derzeitigen Übergangsregierung sieht es nicht viel anders aus. Bereits am 25. April entschied sich die SPA für den alternden und gesundheitlich sehr stark angegriffenen Girija Prasad Koirala als Premierminister. Zwischen 1991 und 2001 leitete er fünf Regierungen und war damit einer der Hauptverantwortlichen für das Bild, das die nepalische Demokratie in jenen Jahren abgab. Wie viele Brahmanen aus der politischen Elite ist er in seiner Denkweise sehr eng in jener Tradition verwurzelt, welche von der Shah-Monarchie zur Grundlage der Staatsideologie gemacht wurde. Koiralas wiederholte Statements für den Erhalt der Monarchie trotz all ihrer Verbrechen sowie die Beteiligung nicht demokratisch eingestellter Personen werden von ihm gerne als Politik des "nationalen Aussöhnung" verkauft, womit er sich auf die Spätjahre der Politik seines Halbbruders B.P. Koirala beruft. Jene Zeit aber liegt mehr als 25 Jahre zurück. Der jüngste Putsch Gyanendras hat bewiesen, dass die von B.P. Koirala vorgeschlagene Aussöhnung mit der Monarchie nicht funktioniert. Eine friedliche Abschaffung der Monarchie, wie sie im April von den Volksmassen gefordert wurde, wäre angesichts des Ausmaßes der königlichen Aggression und Verbrechen gegenüber der Zivilbevölkerung bereits eine ausreichende Form der Aussöhnung.

Der schwache Gesundheitszustand des Premierministers, seine wiederholten, den Vereinbarungen der SPA mit den Maoisten widersprechenden Stellungnahmen, die Erwei-

terung des Ministerrats auf inzwischen 20 Personen, all das hat einen zügigen Ablauf der Friedensverhandlungen mit den Maoisten erschwert. Die heutige Regierung G.P. Koirala tut so, als sei sie eine legitime, vom Volk eingesetzte Regierung, der eine längere Amtszeit bevorsteht. Dabei wird die Frist immer enger. Die Maoisten haben zwar ihren ursprünglich auf drei Monate befristeten Waffenstillstand noch einmal um den gleichen Zeitraum verlängert, aber es wird zunehmend Unmut aus dem Kreis der maoistischen Führer laut.

Ein Paradebeispiel für den langsamen Fortgang des Friedensprozesses ist der Entwurf einer Übergangsverfassung, der ursprünglich innerhalb von zwei Wochen von einer Juristenkommission um Laxman Prasad Aryal, einen früheren Supreme Court-Richter, ausgearbeitet werden sollte. Nachdem man zunächst, wie in der bisherigen Geschichte Nepals üblich, überwiegend sogenannte hochkastige Männer (vier männliche Brahmanen unter sechs Mitgliedern) bestimmt hatte, dauerte es Wochen bis man das Gremium um einige Frauen und Vertreter von ethnischen Minderheiten erweiterte. Nach langen Öffentlichkeitsdiskussionen durch die Politiker der Parteien wurde der Entwurf der Übergangsverfassung am 25. August nach 68 Tagen präsentiert. Dank Koirala und ähnlich gesonnenen Politikern wurde unter anderem ein Referendum zum Fortbestand der Monarchie in den Text aufgenommen. Wirklich wichtige Punkte aber wie die Bildung einer gesetzgebenden Versammlung, die Bildung einer gemeinsamen Übergangsregierung mit den Maoisten oder gar die Organisation der für April 2007 - der stellvertretende Premierminister Oli spricht neuerdings von September / Oktober 2007 - geplanten Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung wurden ohne Detailangaben lediglich gestreift. Auf diese Weise ist die Gefahr groß, dass auch dieser Versuch, ein integratives demokratisches System in Nepal aufzubauen, erneut zum Scheitern verurteilt ist.

Derzeitige Haltung wesentlicher politischer Kräfte

Ungeachtet dieser möglichen längerfristigen Perspektive hat sich die Situation in Nepal seit Ende April zum Positiven hin gewandelt. Es ist dabei zu Veränderungen in der Grundhaltung gekommen, die zum Teil irreversibel erscheinen. Die nachfolgende Analyse der

veränderten Haltung der wesentlichen politischen Kräfte soll helfen, die möglichen Auswirkungen zu bewerten.

Maoisten: Es kam schon im Vorfeld der April-Bewegung zu einer Annäherung von CPN (Maoist) und anderen Parteien. Den Druck der zivilen Gesellschaft halte ich hierbei für ganz entscheidend, aber auch das zunehmende Bewusstsein der maoistischen Führer, dass dieser "Volkskrieg", wie sie ihn nennen, nicht mit Waffengewalt zu gewinnen war, wird eine Rolle gespielt haben. Der Putsch des Königs und die allgemeine Empörung darüber sowohl in Nepal als auch seitens der internationalen Staatengemeinschaft hat den Maoisten eine Chance geboten, in Kooperation mit den politischen Parteien auch auf friedlichem Wege ihrem vorrangigen Ziel näher zu kommen, der Schaffung eines republikanischen Staatswesens.

Nach dem 24. April 2006 haben die maoistischen Führer bei teilweise imponierenden Öffentlichkeitsauftritten einmal mehr verdeutlicht, dass sie eine wesentlich klarere und geradlinigere Vorstellung von der weiteren Bewältigung des Friedensprozesses und der Einführung eines neuen politischen Systems haben als die Führer der politischen Parteien. Bemerkenswert ist auch, dass sie wiederholt erklärt haben, dass sie bei diesem Veränderungsprozess in verantwortlicher Position beteiligt sein, aber nicht unbedingt die führende Rolle spielen wollen.

Aber auch die Maoisten haben ganz offensichtlich interne Probleme. Es ist wiederholt deutlich geworden, dass einige maoistische Untergruppen mit dem derzeitigen, auf Frieden ausgerichteten Weg ihrer Parteiführung nicht einverstanden sind. Ganz besonders hat sich dabei der Janatantrik Tarai Mukti Morcha (JTMM) hervorgetan, dessen Anhänger sich in einigen Tarai-Distrikten sogar militante Auseinandersetzungen mit den offiziellen maoistischen Truppen geliefert haben. Aber auch sonst scheinen die maoistischen Führer ihr Fußvolk nicht richtig unter Kontrolle zu haben. Anders ist nicht zu erklären, dass es fast täglich in verschiedenen Gegenden des Landes zu Entführungen, Überfällen, Erpressungen, Morden usw. durch Maoisten kommt. Der maoistischen Führung um Prachanda ist vorzuwerfen, dass sie dieses Verhalten nicht mit dem notwendigen Ernst unterdrückt. So wird der Friedensprozess auch

hierdurch gefährdet.

Ein ganz besonderes Problem stellt die maoistische Rebellenarmee dar, deren Zukunft viel diskutiert wird, ohne die notwendigen allerersten Schritte einer Grundversorgung dieser Truppen zu schaffen. Die Folge ist, dass die Maoisten gezwungen sind, die Versorgung ihrer Truppen weiterhin durch Erpressungen und "Zwangsspenden" sicherzustellen. Geleitet durch enormen Druck seitens der USA und teilweise auch Indiens spricht die Koirala-Regierung von der Notwendigkeit einer Entwaffnung der maoistischen Truppen, ehe eine gemeinsame Übergangsregierung gebildet wird.

Diese kurzsichtige Haltung droht den Friedensprozess ernsthaft zu gefährden. Die Maoisten sind nicht als Verlierer aus dem Kampf mit der königlichen Armee hervorgegangen. Sie haben ihre Waffen bereits im September 2005 schweigen lassen, als die von König Gyanendra geleitete und angetriebene staatliche Armee überhaupt nicht daran dachte, von ihrem Weg der Gewaltpolitik abzuweichen. Immerhin gehen mehr als zwei Drittel aller Toten, die der Konflikt seit Februar 1996 gefordert hat, auf das Konto der königlichen Armee und anderer Sicherheitskräfte, und sehr viele dieser Opfer waren Zivilisten. Die Maoisten müssten ihre gut ausgebildeten Truppen auflösen und sich auf die Aufrichtigkeit von Generälen der staatlichen Armee verlassen, die immer noch die gleichen sind wie zu Zeiten der königlichen Militärdiktatur. Auch jenen Parteipolitikern, die nach 1990 wiederholt eigene Machtinteressen und Profit vor das Wohl des Staates und seiner Bevölkerung gestellt haben, können sie nicht blind vertrauen.

Vertrauen muss langsam aufgebaut werden. Es gibt nur eine Lösung für die maoistische Armee: Sie muss umgehend mit staatlichen Mitteln versorgt, von unabhängiger Seite kontrolliert – möglichst durch die UN – und im Laufe des Friedensprozesses allmählich in die staatliche Armee integriert werden, wobei die Zahl der Soldaten insgesamt drastisch reduziert werden sollte; König Gyanendra hatte nämlich nach seiner Machtergreifung die Stärke der Armee wiederholt zu Lasten dringend notwendiger Entwicklungsmaßnahmen erhöht.

Politische Parteien: Die politischen Parteien haben in der Endphase der königlichen Diktatur unter dem Druck der zivilen Gesellschaft den Mut aufgebracht, einigen konservativen Denkballast abzuwerfen. Dies gilt selbst für die eigentlich königstreue Rastriya Prajatantra Party und die von ihr abgespaltene Rastriya Janashakti Party der einstigen Panchayat-Koryphäe Surya Bahadur Thapa. Besonders aber trifft es auf die Parteien der SPA zu, die im Repräsentantenhaus von 1999 immerhin 193 der 205 Abgeordneten stellten und folglich auch das nun wiedereingesetzte Parlament dominieren.

Regierung und Repräsentantenhaus haben in den ersten Wochen nach ihrem Amtsantritt eine ganze Reihe von oft geradezu revolutionär anmutenden Entscheidungen und Willenserklärungen getroffen bzw. abgegeben. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise die Monarchie schrittweise fast völlig entmachtet. Man gewinnt jedoch zunehmend den Eindruck, dass dieses Vorgehen in erster Linie einer Besänftigung der Maoisten diene. Anders ist nicht zu verstehen, dass innerhalb der führenden Parteien die Forderung nach einer Vorabklärung der zukünftigen Rolle der Monarchie immer lauter wurde. Zwar werden die Handlanger König Gyanendras (Minister, führende Beamte und Sicherheitspersonal) aus der Zeit seines Putschs von einer Sonderkommission befragt, allerdings hinter verschlossenen Türen.

Man kann diese Leute aus der zweiten Linie jedoch kaum wirklich belangen, wenn nicht auch der Hauptverantwortliche für den Staatsstreich und die fundamentalen Rechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen wird, also König Gyanendra. Hier bahnen sich wieder die üblichen Kompromisse an. Die Maoisten und auch die Menschenmassen, die im April auf den Straßen demonstrierten, wollen eine Republik; Premierminister Koirala und viele andere führende Parteipolitiker (allesamt alte Köpfe, die für das Versagen der Parteien in den 1990er Jahren mitverantwortlich zeichnen) sprechen offen von einer zukünftigen „zeremoniellen Rolle“ der Monarchie. Warum wird all das nicht der angestrebten verfassunggebenden Versammlung überlassen? Hier liegt einer der großen Fehler der Parteien.

Ein anderer hat mit der Frage der Beteiligung zu tun. Der Ausschluss großer Teile der Be-

völkerung ist eine der Hauptursachen für die gescheiterten Demokratisierungsversuche Nepals und gleichzeitig ein Erbe von über 200 Jahren traditionalistisch ausgerichteter autoritärer Hindu-Monarchie. Auch diesbezüglich gab es einige bemerkenswerte Willenserklärungen von Parlament und Regierung. So distanzierte man sich vom Hindu-Staat, betonte den multiethnischen und multi-kulturellen Status Nepals, gelobte eine zukünftige gleichberechtigte Integration der benachteiligten Bevölkerungsgruppen, distanzierte sich vom Kastendenken, beschloss eine Frauenbeteiligung in allen Bereichen von mindestens 30% usw.

Am eigenen Verhalten jedoch änderte man nichts. Eines der größten Versäumnisse der politischen Parteien nach 1990 war die nicht erfolgte Demokratisierung ihrer internen Strukturen und Prozesse. Zu einem Eingeständnis ihrer eigenen Fehler sind die führenden Parteipolitiker jedoch bis heute nicht bereit. Folglich ist auch kein Ansatz erkennbar, die eigenen Denk- und Verhaltensmuster zu ändern und sich um mehr Demokratie und Beteiligung innerhalb der eigenen Parteien zu bemühen.

Die Parteien und die von Ihnen nach 1990 gebildeten Regierungen waren allesamt dominiert von männlichen Angehörigen sogenannter hoher Hindukasten, insbesondere Brahmanen. Dies setzt sich fort in allem was die Parteipolitiker heute beschließen und bilden: Ministerrat, Untersuchungskommissionen, Kommission zur Ausarbeitung einer Übergangsverfassung, Besetzung führender Beamtenposten, Vergabe von parteiinternen Funktionen usw. Nur der immer wieder aufflackernde Druck aus dem Bereich der zivilen Gesellschaft bewirkt hier manchmal Veränderungen.

Veränderungen in der Denk- und Handlungsweise der Parteipolitiker sind grundlegend für eine weitere positive Entwicklung. Der Wille der Parteipolitiker zu wesentlichen Veränderungen ist jedoch einmal mehr verbaler Natur; zu einer wirklichen Umsetzung scheint diese Politikergeneration weiterhin nicht in der Lage zu sein.

Monarchie: Zur Zeit hat man den Eindruck, als sei die aktive Machtbeteiligung der Monarchie am 24. April 2006 endgültig beendet worden. Allerdings hatte dies auch am 9. No-

vember 1990 bei der Verkündung der damaligen Verfassung schon danach ausgesehen. Insofern ist Skepsis nicht unbegründet. Angesichts dessen, was König Gyanendra zu verantworten hat, ist es unverständlich, dass nepalische Politiker, die einen völligen Neuanfang wünschen, allen Ernstes noch über eine zukünftige Rolle der Monarchie nachdenken können.

Gyanendra hat geputscht; er hat die Grundlagen der Verfassung von 1990 zerstört; er hat mit Hilfe seiner Armee eine friedliche Konfliktlösung wiederholt verhindert; er hat das Volk seiner durch die Verfassung garantierten und international anerkannten Menschenrechte beraubt; er hat als Oberkommandierender der Armee geduldet, dass Tausende von Zivilisten durch die Sicherheitskräfte getötet, verletzt, gefoltert oder verschwinden gelassen wurden; er hat während der Volksbewegung vom April 2006 seiner Armee den Schießbefehl auf friedliche und unbewaffnete Demonstranten erteilt, was den Tod von bisher 25 Personen und über 5000 Verletzte zur Folge hatte, wobei von letzteren viele ihr Leben lang verkrüppelt bleiben werden.

Verstärkt werden alle diese Verbrechen durch die Tatsache, dass die Shah-Monarchie auch aus historischer Sicht für die meisten Fehlentwicklungen in Staat und Gesellschaft verantwortlich zeichnet, welche wiederum die Hauptursache für den maoistischen Aufstand darstellten. Wenn das Land einen dauerhaften Frieden, Stabilität und soziale Gerechtigkeit wünscht, dann darf die Monarchie im kommenden politischen System keine Rolle mehr spielen. Dies werden die zukünftigen gewählten Vertreter/innen der angestrebten verfassungsgebenden Versammlung berücksichtigen müssen. Die jetzt von manchen Parteipolitikern, darunter auch Premierminister Koirala, angefachte Diskussion über die Festschreibung einer zeremoniellen Rolle der Monarchie bereits in der Übergangsverfassung ist völlig unangebracht und gefährdet den Neubeginn des Staates.

Das Parlament hat der Monarchie bereits im Mai weitgehend ihre politischen Funktionen genommen. So wurde der Hindu-Staat abgeschafft, dessen Ideologie die Grundlage der königlichen Macht bildete und auch in Artikel 4 der Verfassung von 1990 beibehalten wurde; dies war der gravierendste Fehler der

damaligen Verfassung. Jegliche Beteiligung des Königs an Exekutive und Legislative, 1990 noch formal beibehalten, wurde ebenfalls abgeschafft. So ernennt nicht mehr der König den Premierminister und nimmt ihm den Eid ab, sondern dies erfolgt durch das Parlament. Alle Bezüge auf die Monarchie, die in zahlreichen Namen von Organen und Institutionen enthalten sind, wurden ebenfalls gestrichen. So heißt die Regierung jetzt nicht mehr "His Majesty's Government" sondern "Government of Nepal", die staatliche Fluggesellschaft nennt sich nur "Nepal Airlines usw. Auch nach einer neuen Nationalhymne wird gesucht, die bisher eine einzige Lobeshymne zur Verherrlichung der Shah-Monarchie war. Ein ganz wichtiger Aspekt ist die Trennung der Armee von der Monarchie. Der König ist nicht mehr Oberkommandierender der "Nepal Army", wie sie jetzt heißt. Damit wurde Gyanendra jenes Instruments beraubt, dessen absolute Kontrolle und Loyalität die unabdingbare Voraussetzung seines Staatsstreichs war.

Wenig wurde bisher jedoch unternommen, um den König auch persönlich für seine Machenschaften zur Verantwortung zu ziehen. Bei seinem endgültigen Putsch vom 1. Februar 2005 hat König Gyanendra alle Macht und Verantwortung direkt übernommen. Die königlichen Handlanger im Ministerrat und in der Führung der Armee und der anderen Sicherheitskräfte waren nur willige Instrumente. Die Übergangsregierung unter Premierminister Koirala hat zwar eine Kommission eingesetzt, welche zahlreiche Minister und Führungskräfte aus Armee und Polizei vernommen hat, aber wirkliche Konsequenzen wurden bisher nicht gezogen.

Sicherheitskräfte: Die nepalischen Sicherheitskräfte umfassen die Armee, die bewaffnete Polizeieinheit und die Polizei. Die Polizei und weitgehend auch die bewaffnete Polizeitruppe sind der Regierung unterstellt und einige leitende Beamte, die sich während der Diktatur des Königs und insbesondere im Verlauf der Volksbewegung vom April negativ hervorgetan haben, wurden abgelöst.

Bezüglich der Armee ist das Vorgehen der Regierung jedoch schwankend. Die "Nepal Army" wurde zwar der direkten Kontrolle des Königs entzogen, in ihrer Führung haben aber immer noch die gleichen Köpfe das Sagen, die die gegen Volk und Verfassung ge-

richtete Politik König Gyanendras in entscheidender Weise mitgetragen haben. Als im August der oberste General, Pyar Jung Thapa, in den Ruhestand ging, wurde er durch seinen bisherigen Stellvertreter Rukmangad Katawal ersetzt, obgleich beide in vorderster Front mitverantwortlich für die zahlreichen Verbrechen der Armee sind. Menschenrechtsaktivisten beschuldigen Katawal außerdem, während der Volksbewegung vom April unter dem Pseudonym Ajya P. Nath eine Reihe antidemokratischer Artikel verfasst zu haben. Hier liegt ein untragbarer Widerspruch; wenn sich das zukünftige Nepal von dem der Shah-Zeit distanzieren will, dann muss dieser Wandel auch die Armee und ihre Führung betreffen.

Interessant sind in diesem Zusammenhang Umfrageergebnisse aus dem Kreis der mittleren Offiziersränge, welche im August veröffentlicht wurden. Diese machen deutlich, dass viele der mittleren Offiziere eine Unterstützung seitens der Armee im Falle eines erneuten Putsches des Königs für unwahrscheinlich halten. Hierin ist ein Hinweis zu sehen, dass die Loyalität der Armee gegenüber der Monarchie bröckelt. Ohne eine Abschaffung der Monarchie und einen Austausch der verantwortlichen Generäle aber ist die Armee immer noch als eine potentielle Gefahrenquelle beim Aufbau eines demokratischen Nepal zu betrachten.

In diesem Zusammenhang ist die Medienmeldung von Anfang September interessant, dass wieder einmal eine größere Waffenlieferung für die nepalische Armee in Indien gestoppt wurde. Wenn die derzeitige Regierung, wie sie behauptet, wirklich nichts von dieser Waffenlieferung weiß, bleiben wirklich nur noch Armeeführung oder Monarchie oder eben beide als Drahtzieher. Auch dieser Vorfall belegt, auf welch wackligen Beinen der Übergangsprozess immer noch steht.

Ähnlich wie die Maoisten, so scheint auch die Armeeführung Probleme mit der Disziplinierung ihrer Truppen zu haben. Zwar kommt es nicht mehr zu größeren Auseinandersetzungen mit den Maoisten, aber Straftaten von Armeeingehörigen gegenüber der Zivilbevölkerung und auch gegenüber Angehörigen anderer Sicherheitskräfte werden wiederholt von den Medien gemeldet. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Armee im politischen System von 1990 der zivilen

Gerichtsbarkeit entzogen wurde. Dies hat bis heute zur Folge, dass die Militärs Anordnungen ziviler Gerichte missachten.

Es wurde bereits oben dargestellt, dass die einzig sinnvolle Lösung für die maoistische Rebellenarmee ihre Verschmelzung mit der staatlichen Armee sein sollte. Dies ist ein Prozess, der erst nach einer direkten Beteiligung der Maoisten an der Regierungsverantwortung eingeleitet werden kann. Es wäre jedoch wichtig, bereits jetzt beide Truppen von jenen Elementen zu säubern, die sich in den vergangenen Jahren des militanten Konflikts durch Verbrechen hervorgetan haben, und solche Personen gibt es in beiden Lagern.

Zivile Gesellschaft: Die zivile Gesellschaft war der Motor der Volksbewegung vom April 2006. Sie zeichnet dafür verantwortlich, dass König Gyanendra seine diktatorischen Machtspielereien aufgab und das Parlament von 1999 wiedereinsetzte. Es ist heute das Anliegen der zivilen Gesellschaft, dass ihre im April massiv vorgetragenen Forderungen von den Parteien, die sie wieder in politische Funktionen zurückgebracht hat, auch zügig umgesetzt werden. Dieser Aufgabe versucht die zivile Gesellschaft gerecht zu werden. Wiederholt haben sich die Politiker ihrem Druck beugen müssen, Entscheidungen revidiert und endlose, zum Teil überflüssige Diskussionen beendet, wenngleich widerwillig. Die Parteipolitiker, aber auch die Maoisten, machen der zivilen Gesellschaft diese Aufgabe nicht leicht.

Es erscheint heute unumgänglich, dass sich die zivile Gesellschaft wieder mehr Gewicht verschafft. Wichtig ist dabei, dass sie ein möglichst großes Maß an Unabhängigkeit sowohl gegenüber den Maoisten als auch gegenüber der SPA bewahrt. Beide Lager haben wiederholt versucht, den Aktivisten der zivilen Bewegung eine einseitige Kritik zu unterstellen. Ich glaube jedoch, dass dies in den meisten Fällen lediglich dazu dienen soll, von den jeweils eigenen Fehlern und Unzulänglichkeiten abzulenken.

Die zivile Gesellschaft muss ebenso wie die Maoisten direkt am Neuaufbau des Landes beteiligt werden. Dies ist nur möglich, wenn das Repräsentantenhaus und die derzeitige Übergangsregierung rasch aufgelöst und durch neue Übergangsinstitutionen ersetzt

werden, die sich möglichst paritätisch aus Vertretern der SPA, der Maoisten und der zivilen Gesellschaft zusammensetzen sollten. In diesen neu zu bildenden Institutionen werden die SPA-Politiker eher gemäßigt-konservative Ideen repräsentieren und die Maoisten eher revolutionäre. Es wird die Aufgabe der Vertreter/innen der zivilen Gesellschaft sein, einen rationalen Ausgleich zwischen beiden Gruppen zu vermitteln und dabei die Anliegen der diversen Gesellschaftsgruppen Nepals im Auge zu behalten.

Ausland: Nach dem Zusammenbruch des königlichen Regimes und den anfänglichen positiven Beschlüssen von Parlament und Regierung haben viele westliche Staaten ihre größtenteils eingefrorene Entwicklungshilfe wieder aktiviert und zum Teil auch gesteigert. Politisch setzt das Ausland Hoffnung auf ein positives Resultat des Friedensprozesses. Drei Ländern kommt einmal mehr eine besondere Rolle zu: Indien, China und den USA.

Die Haltung Indiens war nicht immer ganz klar. Auf der einen Seite begrüßte man den Friedensprozess und lobte die nepalischen Maoisten gar als Vorbild für ihre indischen Gesinnungsgenossen. Auf der anderen Seite aber hatte man zum Teil auch wieder den Eindruck einer Einflussnahme, so beispielsweise, als es um eine UN-Beteiligung am Friedensprozess ging. Insgesamt würde ich die indische Haltung jedoch als überwiegend positiv bewerten. Es gibt aber auch viele Stimmen, welche die schwankende und zögerliche Politik der derzeitigen Übergangsregierung einer massiven indischen Einmischung zuschreiben.

China hat die königliche Putsch-Politik bis in die letzten Tage der Volksbewegung unterstützt. Unmittelbar nach dem Fall der Monarchie machte die chinesische Regierung jedoch eine Kehrtwendung. Heute befürwortet Peking nachdrücklich den Friedensprozess in Nepal, versucht aber gleichzeitig einmal mehr, die Unterstützung für seine eigenen Interessen zu nutzen, so z.B. in Hinsicht auf tibetische Flüchtlinge in Nepal.

Schließlich sind noch die USA zu nennen, deren Botschafter Moriarty ebenfalls die Monarchie bis in die letzten Tage unterstützt hat. Anders als Indien und China sind die USA jedoch nach wie vor sehr skeptisch, was eine

Beteiligung der Maoisten betrifft. So spricht sich Moriarty nachdrücklich für den Erhalt der Monarchie aus, weil er weiß, dass dies für die Maoisten ein entscheidender Faktor sein wird. Hierzu passt auch, dass sich im Juli wieder amerikanische Militärberater in geheimer Mission in Nepal befanden. Wie an vielen anderen Orten der Erde, so erweist sich die US-Regierung auch in Nepal eher als ein verhindernder Faktor für die Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten.

Fazit und Folgen für die Arbeit der internationalen Gemeinschaft

Der Friedensprozess in Nepal ist ins Stocken geraten ist. Solange die Waffenkontrolle nicht geklärt und Maoisten und zivile Gesellschaft nicht an der Regierungsverantwortung beteiligt sind, würde ich auf keinen Fall von einer Lösung sprechen. Selbst dann aber ist es noch ein sehr weiter Weg, bis eine verfassunggebende Versammlung gewählt wird, die dann hoffentlich die notwendigen konstitutionellen Voraussetzungen für eine inklusive Gesellschaftsordnung, eine umfassende Demokratisierung und die Sicherung der Grund- und Menschenrechte schafft. Erst danach können dann demokratische Wahlen zu den Staatsinstitutionen stattfinden. Selbst unter günstigsten Bedingungen braucht das Land mindestens vier Jahre für diesen Prozess.

Hierzu ist es notwendig, dass die Parteien möglichst bald mit einer internen Demokratisierung beginnen. Die meisten der jetzt wieder an der Macht befindlichen Parteipolitiker erfüllen von ihrer ideologischen Grundhaltung her kaum die Voraussetzungen für den geplanten Neubeginn. Es gibt eine Reihe von Problemen, welche Befürchtungen rapide wachsen lassen, dass es die Verantwortlichen in Nepal einmal mehr nicht schaffen, über ihren eigenen Schatten zu springen und die seit Jahrzehnten überfälligen Reformen rigoros vorzunehmen.

Ein gewisses Maß an Frieden und wieder steigende Touristenzahlen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Lage Nepals nach wie vor instabil ist. Der mehr als zehnjährige maoistische Aufstand und die letzten vier Jahre des königlichen Putschs haben zahlreiche positive Entwicklungsansätze der frühen 1990er Jahre wieder zunichte gemacht. Als Beispiel möchte ich die Energieversorgung anführen. Regelmäßige Stromab-

schaltungen gehörten während der Panchayat-Zeit in den städtischen Gebieten zum Alltagsbild. Zu Beginn der 1990er Jahre konnte dieser Missstand trotz ständig wachsenden Energiebedarfs rasch beseitigt werden. Spätestens seit dem Ende der 1990er Jahre begann die große Zeit der Versäumnisse. Heute sind tägliche Stromabschaltungen während der Hauptbedarfszeiten erneut die Regel. Selbst wenn man sich umgehend wieder um die Deckung des Energiebedarfs bemühte, bräuchte das Land Jahre bis die Engpässe behoben wären.

Dies ist nur ein Beispiel; in sehr vielen Bereichen blickt Nepal auf mindestens zehn verlorene Jahre zurück. Das Land braucht verstärkte internationale Hilfe mehr denn je. Die Bedingungen für eine Kooperation haben sich seit der Entmachtung des Königs und dem Waffenstillstand deutlich verbessert. Anhaltende Korruption und in ländlichen Regionen auch weiterhin bestehende maoistische Auflagen erschweren jedoch nach wie vor eine dauerhafte positive Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit.

Ich glaube nicht, dass die wiederholten ma-

oistischen Drohungen, den Friedensprozess abzubrechen, wörtlich gemeint sind. Eher sind sie als Druckmittel gegenüber den zaudernden Parteipolitikern gedacht. Eine Rückkehr zum Partisanenkrieg würde dem gerade wiedergewonnenen Ansehen der maoistischen Führer nachhaltig schaden; außerdem haben auch sie erkannt, dass ihr "Volkskrieg" nicht militärisch zu gewinnen war.

Die forcierte Sicherung des Friedensprozesses und die Schaffung von Voraussetzungen für die Beseitigung politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ungerechtigkeit und Ungleichheit müssen daher wesentliche Bedingungen für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit sein. Deutschland und die anderen in Nepal tätigen Staaten der EU müssen diesen Prozess mit Beratung und Druck fördern. Dies ist keine Einmischung, wie sie beispielsweise durch die US-Regierung und namentlich ihren Botschafter Moriarty betrieben wird, sondern aktive Hilfe beim Neuaufbau eines demokratischen und gerechten Staatswesens in Nepal.

(Beitrag für 12. NGO-Treffen in Köln am 16.09.2006)

Kontakt: Marei.John@fes.de, Tel.: 030 – 26 935 915
Ulrike.Ehnes@fes.de, Tel.: 0228 – 883 508