

# Vom Hindukönigreich zur föderalen Regierung Nepal

Nach einem 10-jährigen Bürgerkrieg, nach Beendigung der Monarchie und Einführung der Republik Nepal und nach 10 Jahren Interimsregierungen fanden am 26.11. und 7.12.2017 die ersten Parlamentswahlen unter der neuen Verfassung Nepals vom September 2015 statt. Gleichzeitig wurden die Vertreter für die Provinzversammlungen der neu eingeführten sieben föderalen Provinzen Nepals gewählt.

Ein Bericht von **Gabriele Tautscher**



Gabriele Tautscher

Jedem Wähler wird nach der Stimmabgabe der Daumen mit blauer Tinte gezeichnet, womit mehrmalige Stimmabgaben einer Person (oft im Namen von nicht anwesenden Verwandten) verhindert werden sollen.

**D**ie neue Verfassung Nepals von 2015 sieht ein föderales Parlament vor, das aus zwei Kammern besteht: dem Repräsentantenhaus mit 275 Abgeordneten und der Nationalen Versammlung. Bei den Wahlen am 26. November und 7. Dezember 2017 wurden 165 Abgeordnete im FPTP-First past-the-vote System vom Volk für fünf Jahre gewählt. Die weiteren 110 Abgeordneten werden mittels einer Zweitstimme über das sogenannte Proportionale Repräsentationssystem (PR-System) gewählt.

In diesem Wahlsystem werden im neuen Parlament die traditionell ausgegrenzten ethnische Minderheiten und nie-

dere hinduistische Kasten, wie in der früheren Monarchie weiterhin schlecht repräsentiert. Ihre Vertretungen über ihre „kleinen“ und somit schwachen Parteien werden in diesem Wahlsystem nicht durch ein weiteres Verfahren kompensiert. Insgesamt nahmen 43 Parteien an den Wahlen teil, wobei die drei größten Parteien (NC, UML und Maoisten) zusammen 88% der Stimmen erhielten.

Die „Kommunistische Partei Nepals – Vereinte Marxisten und Leninisten“ (CPN-UML) gewann mit 48,48% Prozent der Wahlstimmen die meisten – 80 – FPTP Sitze. Die „Kommunistische Partei Nepals – Maoisten“ (CPN-MC) war mit 21,81%

Stimmen an zweiter Stelle und erhielt 36 Sitze. Die beiden kommunistischen Parteien hatten erst im Oktober 2017 eine Wahl-Allianz gegründet und gewannen somit die Mehrheit im neu gewählten Parlament. Die dritte große Partei Nepals, die konservative Nepal Kongress Partei (NC) – ihr Parteipräsident führte die Wahlen durch – fiel trotz 23% der Stimmen auf den dritten Platz und erhielt 23 FPTP Sitze.

Vor den Parlamentswahlen 26. Nov und 7. Dez 2017 hatten die Wahlen in sechs der sieben Provinzen Nepals (vergleichbar mit den Bundesländern in Österreich) in drei Phasen stattgefunden, wobei die politischen Vertreter der neuen Großgemeinden gewählt wurden: Am 14. Mai 2017 in den Provinzen 3, 4 und 6, am 28. Juni in den Provinzen 1, 5 und 7, und am 18. September in der Provinz 2, jener Provinz im südlichen Terai, wo es lange zu keinem politischen Konsens kam. Dies waren die ersten Gemeinderatswahlen seit 20 Jahren – seit dem Bürgerkrieg von 1997 bis 2007 und seit 2007 mehrerer Interimsregierungen.

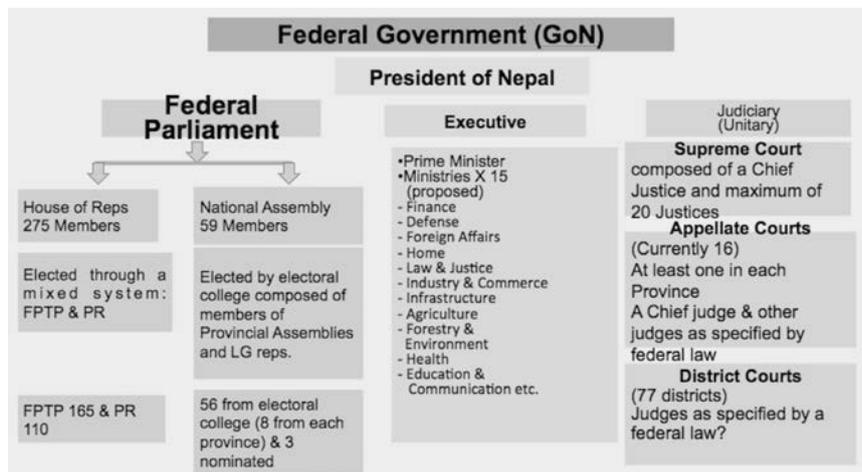
Seit Beginn der demokratischen Bewegung in Nepal in den 1950iger Jahren, und seit der Wieder-Einführung der konstitutionellen Monarchie mit Parteiensystem stellten abwechselnd die Nepal Kongress Partei (NC) und die Vereinten Leninisten und Marxisten (UML) die Regierungen. Nach dem Sieg der Revolution 2007 wurde die Maoistische Partei Nepals zur dritten großen Partei. Die erste Interimsregierung nach 2007 wurde von den Maoisten geführt, die zweite zuerst von den Vereinten Kommunisten (UML), dann nach einem Misstrauensvotum abwechselnd von der Nepal Kongress Partei und den Maoisten. Zur Zeit der Durchführung der Wahlen im Mai und Juni regierte die Allianz zwischen den CPN-Maoisten und der Nepali Kongresspartei (NC) als Interimsregierung.

Im Gegensatz zu den zahlreichen Anschlägen während der Gemeinderatswahlen verliefen die Parlamentswahlen äußerst friedlich. Das Aufgebot an Sicherheitskräften war aber auch enorm. Weit mehr als 200.000 Sicherheitskräfte waren im Einsatz. Der gesamte Straßenverkehr war im Kathmandutal als Vorsichtsmaßnahme an den Wahltagen gesperrt.

Eine wesentliche Änderung der neuen Verfassung soll die Dezentralisierung, die Stärkung der politischen Macht in den Provinzen gegenüber dem bisherigen Machtzentrum Kathmandu sein. Mit der neuen Verfassung wurde ganz Nepal politisch neu strukturiert: Die früheren 14 Zonen wurden in 7 Provinzen vereint, die 75 Distrikt Hauptstädte (District Coordination Committees) wurden durch 77 Distrikt Koordination Komitees ersetzt, mit weniger Macht ausgestattet, und etwa 3900 Gemeinden zu 743 Großgemeinden zusammengefasst. Den Großgemeinden wurde mehr Eigenverantwortung übergeben. Doch die meisten Provinzhauptstädte, Distriktzentren und Verwaltungszentren der neuen Großgemeinden sind bis heute noch nicht entschieden. In einigen Regionen wird darum unter mehreren Städten erbittert um die Vormachtstellung gekämpft.

### Rückblick auf Gesellschaft und Politik in Nepal

Nepal ist ein kleines Land (144.181 km<sup>2</sup>) entlang dem hohen Himalaya zwischen dem Hochland Tibet und der Gangesebene Indiens. Heute zählt die Bevölkerung ca. 29 Millionen Ein-



Darstellung des politischen Systems in Nepal aus einer Präsentation von International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Nepal (International IDEA)

wohner. Es ist ein Vielvölkerstaat mit 62 offiziell anerkannten Sprachen tibeto-burmesischer, alter Munda, und indo-nepalesischer Volksgruppen. Die Elite, so auch der frühere König gehört der indo-nepalesischen hinduistischen Krieger (Chhetri) und Priester (Bahun) Kaste an. Für Kultur- und Sozial-Anthropologie war Nepal eine bevorzugte Region für klassische anthropologische Studien zu religiösen Traditionen, traditionellen Gesellschafts- und Wirtschaftsformen, Verwandtschaftsstrukturen, und Synkretismen der Hindu, Buddhismus und Schamanismus Traditionen. Von 1992 bis 2001 forschte ich selbst über alte schamanische Bergfeste in Nepal, als noch ein religiöses Konzept vorherrschte, in welchem die Götter die Rechte an der Nutzung natürlicher Ressourcen legitimierten und auch für Gesundheit und Fruchtbarkeit standen. Die gesellschaftlichen und politischen Ordnungen, wie die autoritäre Macht des Hindu Gott-Königs (eine Reinkarnation von Vishnu) im Hindu Königreich Nepal (gegründet 1768) wurden bis 2008 von Göttern und Göttinnen bei großen Staatsritualen (Indra Jatra) gesegnet. Hierbei dominierten Hindu Götter über jene der Buddhisten und Animisten. Die niederen Hindu Kasten, die Kastenlosen und ethnischen Minderheiten – zumindest nach außen hin – schienen ihr von den Göttern zuteiltes Schicksal der Ausgrenzung und oft Armut relativ passiv hinzunehmen.

Diese auf Religion basierende Machtkonstruktion hat sich vor allem seit den 1990iger Jahren innerhalb weniger Jahre radikal verändert. Bereits in den 1950iger Jahren begann – vielfach über die finanzielle Hilfe der Nachbarländer Indien und China, sowie über die Entwicklungshilfe der USA und Europa – der Einfluss der westlichen Moderne in Form von neuen Verwaltungsstrukturen, westlichem Bildungssystem und der Einführung von Privatbesitz des bewirtschafteten Landes, im Gegensatz zur Subsistenzwirtschaft und traditioneller Machtstruktur. In den letzten Jahrzehnten veränderte auch die wirtschaftliche Globalisierung rasant die wirtschaftlichen Verhältnisse in Nepal und veränderte die Werte in Richtung Materialismus bedingungsloser (Kapital-)Entwicklung. Die Notwendigkeit Geld fürs reine Überleben zu verdienen, wurde für die Landbevölkerung (heute 68 % der Bevölkerung, vor 20 Jahren über 80%) immer schwieriger. Vor Ort gibt es nach wie vor kaum Lohnarbeit. Grundstücke in zentralen Lagen, wie in Kathmandu sind trotz der schlechtesten Infrastruktur heute teurer als gute Grundstücke in Wien. Heute verlässt von den 29 Millionen Einwohnern eine Million junger Menschen

jährlich das Land für Lohnarbeit, vor allem nach Indien, Malaysia und in den Nahen Osten. Ihr Geld das sie nach Hause schicken, meist unter harten Bedingungen verdient, ist mittlerweile das bedeutendste Einkommen Nepals.

Am 1. Juni 2001 sorgte der Amoklauf des Kronprinzen im Königspalast, bei der fast die gesamte Königsfamilie ausgelöscht wurde, weltweit für Schlagzeilen. Das Palastdrama war ein Wendepunkt in der politischen Geschichte Nepals und für die Bevölkerung des Kathmandutals ein „böses“ Erwachen bezüglich der argen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse vor allem in den Bergregionen Nepals. Bald darauf eskalierte der bis dahin bei uns wenig bekannte Aufstand der Maoisten.

### **Ursachen für den Erfolg des Maoistischen Aufstands Anfang der 2000er**

Die wesentlichen Gründe für den Erfolg des maoistischen Aufstands in den Bergen war ein geringes Wirtschaftswachstum und die Vernachlässigung der bäuerlichen Bergregionen, die Dominanz einer Bevölkerungsgruppe als politische und wirtschaftliche Elite sowohl im Zentrum als auch am Land, ebenso die Ausgrenzung von politischen Entscheidungen der vielen (oft nichthinduistischen) Minderheiten, sowie der unteren Kasten. Vor allem eine neue Bildungsschicht der ländlichen Regionen, die in der Großstadt mit Arbeitslosigkeit, korrupten Verhältnissen und einer Ungleichheit an Chancen konfrontiert wurde, sowie Jugendliche der ethnischen Minderheiten, die um ihre Identität und Selbstbestimmung kämpften, fühlten sich von den Parolen der Maoisten angezogen. Die Maoisten versprachen einen raschen Zugriff zum modernen Leben (als revolutionäre Vorbilder). Die junge Generation und die ethnischen Minderheiten sollen das Schicksal Nepals mitbestimmen, und mehr Rechte in einem von Hindus dominierten Land erhalten. Die ethnischen nicht hinduistischen Minderheiten sollen in ihren Regionen ihre Autonomie zurück erhalten. Obwohl die meisten maoistischen Führer selbst Angehörige der herrschenden Kasten sind, und obwohl die vereinfachte Ideologie der Maoisten „Gleichheit für alle und Gleichsein mit allen“ eine Unterscheidung in verschiedene Volksgruppen als ein „veraltetes“ Konzept ablehnt, haben sie geschickt die ethnischen Bewegungen integriert.

### **Geschichte der kommunistischen Bewegung in Nepal**

Der Einfluss der kommunistischen und maoistischen Ideologie in Nepal begann ebenso um 1950. Sie geht auf Intellektuelle des nepalesischen Mittelstands aus dem Bergland zurück, die damals in Bengal, dem kommunistischen Zentrum in Indien, studierten und für die Einführung der Demokratie in Nepal kämpften. Bis dahin hatte seit 1768 für fast 200 Jahre die Shah Dynastie über das Hindu Königreich mithilfe der Kastenhierarchie geherrscht. 1959 gab es die ersten demokratischen Wahlen. Doch bereits ein Jahr später übernahm König Mahendra wieder die absolute Macht und verbot die politischen Parteien. Erst 1989, nach drei Monate langen heftigen Unruhen, ließ sein Sohn König Birendra wieder eine demokratische Verfassung nach britischem Vorbild zu, behielt aber – zum Unmut der nichthinduistischen Volksgruppen, der Kastenlosen und der Kommunisten – den „sakralen“ Status des hinduistischen Königreichs bei. Bereits bei der ersten Wahl 1990, die die bürgerliche Nepal Kongress Partei (NC) gewann, traten eine Vielzahl von kommunistischen Parteien an: von mitte-links bis extrem-links, die einen für, die anderen gegen die Fortsetzung der Monarchie.

Der bewaffnete Konflikt zwischen den Maoisten und der Regierung Nepals forderte über 10.000 Tote und dauerte 10 Jahre. Er endete erst im November 2006, als auch die demokratischen Parteien der autoritären Macht des Königs Gyanendra Shah den Rücken zukehrten. Sie bildeten eine Allianz mit den Maoisten und führten im Jänner 2007 mit der Unterstützung der Vereinten Nationen Wahlen für eine neue demokratische Verfassungskommission durch, welche die Maoisten mit einer großen Mehrheit gewannen – viele behaupten unter Druck. Im Mai 2008 wurde die Monarchie abgeschafft und Nepal wurde eine säkulare Republik.

In der Gründungssatzung der CPN-UML (Kommunistische Partei Nepals – Vereinte Marxisten Leninisten) von Anfang 1991 war ein klares Eintreten für die Abschaffung der Monarchie enthalten. Im Gegensatz dazu wollte die Nepal Kongress Partei eine konstitutionelle Monarchie. Dieser Sicht passte sich die CPN-UML in der Realpolitik der im Laufe der 1990er Jahre an. Es bedurfte schon der revolutionären CPN-Maoist-Bewegung, diese konservativ-nationale Haltung zu erschüttern. Selbst heute finden sich in CPN-UML und NC-Politiker, die das Rad der Zeit zurückdrehen und die wesentlichen Errungenschaften von maoistischem Aufstand und Volksbewegung wieder rückgängig machen möchten: Republik, säkularer Staat und Föderalismus, für die so viele Menschen ihr Leben haben lassen müssen.

Anfang Oktober 2017 kurz vor den Parlamentswahlen im November und Dezember 2017 schlossen die beiden großen kommunistischen Parteien CPN-UML und CPN-Maoisten eine Wahlallianz. Dies kam wie ein Paukenschlag, hatte doch die Partei der Maoisten die vereinten Kommunisten noch vor einem Jahr entmachtet und sich mit der Kongress Partei zusammengeschlossen. K.H. Krämer, ein Politologe aus Heidelberg, schreibt hierzu: „Auf den ersten Blick mag diese Koalition sogar rational erscheinen. Beide Parteien geben eine ähnliche Ideologie vor und viele ihrer alten Führer waren in früheren Protestbewegungen vereint, das zur Bildung der CPN-UML führte. Längere Zeit zeigte sich die maoistische Partei radikaler, während die CPN-UML eher sozialdemokratische Züge annahm. Heute haben sich auch die CPN-Maoisten stark von jener radikalen Einstellung entfernt, die sie in der Zeit des Aufstands auszeichnete. Von ihrem Engagement für ausgegrenzte Gesellschaftsgruppen (ethnische Gruppen, Kastenlose) ist aber auch nicht mehr viel übrig. Gleichzeitig hat sich die Partei in ihrem Auftreten in vielem den Politikern der anderen Mainstream-Parteien angepasst, d.h. im Vordergrund stehen Kämpfe um Macht, Posten und Privilegien ihrer Führer; ideologisches Engagement gerät dabei in den Hintergrund.“ Karl Heinz Krämer beschreibt die politischen Parteien in Nepal allgemein sehr negativ, das von vielen der Zivilbevölkerung in Nepal auch geteilt wird: „Welche nepalische Partei kann sich schon zu hundert Prozent als demokratisch bezeichnen? Alle Parteien haben beispielsweise große Probleme in Bezug auf demokratische Prozesse und Strukturen. Allen mangelt es an einer angemessenen und uneingeschränkten Einbeziehung aller Gesellschaftsgruppen auf allen Parteiebenen. Alle Parteien beteiligen ihre Parteibasis bei der Aufstellung der Wahlkandidaten und anderen Entscheidungen so gut wie nicht. Alle haben ein undurchsichtiges Finanzgebaren. Immer wieder haben die führenden Parteien kriminelle und korrupte Elemente hofiert, in höchste Parteiebenen integriert und bei den Wahlen als Kandidaten unterstützt. Allen Spitzenpolitikern ist eine mehr oder weniger offene Arroganz und

Selbstüberschätzung zu eigen. Alle Parteien präsentieren vor Wahlen utopische Manifeste, von denen sie nach den Wahlen nichts mehr wissen wollen. Dies sind nur einige Aspekte, die in Bezug auf ein Demokratiesiegel ein großes Fragezeichen einfordern.“

### **Kritikpunkte an den Wahlen sowie Spannung zwischen dem Zentrum und den Provinzen**

Die Kritikpunkte der „General Election Observation Committee, Nepal“ (GEOC) der Nepal Law Society, Babarmahal, Kathmandu, an der Durchführung der Wahlen, geben einen guten Überblick über die gegenwärtigen Probleme in Nepal:

Ihre Kritik an der ELECTION COMMISSION der Regierung: Es gab einen hohen Prozentsatz an ungültigen Wahlstimmzetteln, die auf eine schlechte Gestaltung des Stimmzettels, als auch auf unzureichende Aufklärung sowohl der Parteien als auch Organisationen der Regierung und der Zivilbevölkerung über den Wahlvorgang und Ausfüllen der Stimmzettel in der Landbevölkerung weist. Es fehlt eine notwendige Infrastruktur für die Wahlbüros in den Distrikten Nepals, als auch eine Infrastruktur, dass die Bevölkerung vor allem im extremen Bergregionen – das ja einen Großteil Nepals ausmacht – rechtzeitig ihre Wahlurnen rechtzeitig erreichen konnte. Sie üben auch harte Kritik am Finanzgebaren wie undemokratischem Verhalten der politischen Parteien in Nepal: Es gibt keine Buchführung und Rechnungsprüfung über Einkommen und Ausgaben der Parteifinanzierung. Sie haben intern keine demokratische Struktur, kein gemeinsames nationales und lokales Netzwerk um Gewalttätigkeiten zu verhindern und Verhaltensregeln bei Wahlen zu verpflichten.

In Nepals Provinzen fehlen generell die Infrastrukturen für die Umsetzung der Aufgaben der Distrikt Committee Coordination Büros der zukünftigen Provinzregierungen. Es fehlt der gesamte Verwaltungsapparat, personeller wie auch materieller Art. Auch gibt es weiterhin keine Gesetze welche die Arbeit dieser neuen politischen- und Verwaltungseinheiten regeln sollen. Überhaupt fehlt noch immer eine Abgrenzung der Kompetenzen und der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dies gilt auch für die lokale Ebene der Großgemeinden, deren Vertreter im Juni 2017 gewählt wurden. Mit anderen Worten: Die Menschen haben zwar jetzt ihre Vertreter für diese neue föderale Zwischenebene gewählt, wann und mit welchen Kompetenzen und Aufgaben diese aber tatsächlich arbeiten kann, ist in den meisten Provinzen Nepals nach wie vor ungewiss.

### **Notwendige Dezentralisierung, doch unklare Verwaltungsstrukturen**

Politische Analysen von außen zu Nepal bleiben meist im Kathmandutal und im südlichen Tiefland (Terai) an der Grenze zu Indien hängen. Doch genauso bedeutend sind die politischen Dynamiken in den oft schwer erreichbaren Bergregionen des Mittelgebirges und der hohen Täler nahe am Himalaya. Generell war die Teilnahme der Bevölkerung an den Wahlen mit 77% sehr hoch, das auch ein hohes Interesse der Bevölkerung an der politischen Zukunft in Nepal ausweist.

Eine interessante Studie in einem hohen Tal in den Bergen West Nepals (Jajarkot) der INGO International IDEA zeigt deutlich die Stimmung unter der Bevölkerung und der dort aktiven politischen Vertretern auf. Sie drückt auch die große Unsicherheit und die Unklarheiten der politischen Ämtern und Funktionen aus. Es zeigt auch die Stadt-Land-Kluft in Nepal:

Es gibt neue Parteivorsitzende mit neuen Mandaten. Sie alle besitzen einen Enthusiasmus und eine positive Einstellung, gute Arbeit für die Zukunft ihrer Gemeinden zu leisten. Doch gibt es überall Unklarheiten über Machtbefugnisse zwischen der zentralen Regierung (die es gewohnt ist zu bestimmen) und der Provinzregierung. Die geplanten politischen Strukturen innerhalb den Provinzen und Großgemeinden sind unklar. Was ist die Rolle der Bürokratie? Eine neue politische Infrastruktur fehlt entweder zur Gänze oder ist in Arbeit. Innerhalb dieser unklaren politischen und verwaltungstechnischen Bedingungen besteht das große Risiko, dass die lokale Bürokratie sowohl auf der alten Distriktebene als auch in den Großgemeinden die Finanzierungen weiterhin innerhalb der schon bestehenden lokalen Eliten genutzt werden – in Nepal bedeutet dies auch innerhalb der eigenen Volksgruppe, die die lokale Elite ausmacht. Dies kann zu weiteren internen und lokalen Konflikten führen. Die Studie fasst zusammen: Mit den Wahlen wurde viel Energie losgelöst. Vor allem die lokalen Wahlen vom Juni 2017 haben viele ambitionierte Vertreter auch aus nicht-privilegierten Gruppen hervorgebracht, doch ohne klare Funktionen und Befugnisse, mit keiner klaren Struktur zur Zentrale der eigenen Partei und zum gewählten Parlament. Wie sollen sie ihre Pläne und Ziele vor Ort umsetzen? Dass wenig umgesetzt werden wird, so wie eh und jeh, dieses Risiko bleibt groß. Ein gewählter neuer Bürgermeister im entlegenen Westen Nepal, in Karnali, sagt: „Karanali mag weit von Kathmandu sein, doch scheint Kathmandu ebenso weit entfernt von Karnali zu liegen. Kathmandu kann nicht und soll nicht über unsere Notwendigkeiten entscheiden!“

Die letzten großen Schlagzeilen zu Nepal erreichten uns nach den verheerenden zwei Erdbeben der Richterskala 9,7 am 25. April und 12. Mai 2015. Der historische Königspalast und die Tempel der Altstadt von Kathmandu stürzten ein. Viele historische Städte am Rande des Kathmandutals wurden zur Gänze zerstört. Ein Tal (Langtang) an der Grenze zu Tibet wurde von einer Erd- und Schneelawine verschüttet. Ein Großteil der Bauernhäuser von Zentral- und Ost-Nepal fielen in sich zusammen. Nur ein Bruchteil der vom Erdbeben verursachten Schäden wurden bis jetzt repariert, trotz großer Spenden und Unterstützungen von außen. Auch die Hauptverbindungsstraße von Kathmandu nach Lhasa an der Grenze Nepal-China ist nach wie vor zerstört. So sieht die Realität in Nepal für die Bevölkerung aus. Die Verdrossenheit der Bevölkerung mit den politischen Führern egal welcher Partei ist groß, ebenso groß wie die zu bewältigenden Aufgaben der neu gewählten Regierung sowohl im Parlament Nepals als auch in den vielen Großgemeinden der sieben Provinzen. 

---

*Detaillierte Informationen zur politischen Lage und zu den letzten Wahlen in Nepal erhalten sie u. a. auf:*

*<http://www.nepalresearch.com/> vom Politologen Karl-Heinz Krämer  
INGO Democracy Resources <http://democracyresource.org>  
von der UN: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=nepal>  
Eine Übersicht zu Nepal: <https://de.wikipedia.org/wiki/Nepal>  
Ein Überblick zur Bevölkerung Nepals: <http://www.suedasien.info/laenderinfos/270>*

---

*Dr. Gabriele Tautscher Kultur- und Sozialanthropologin am Institut für SA-, Tibet- und Buddhismuskunde der Universität Wien.*

*E-Mail: [gabriele.tautscher@gmail.com](mailto:gabriele.tautscher@gmail.com)*