

Nepal im Transformationsprozess

Im Mai 2010 läuft die Frist für die Vorlage einer neuen Verfassung in Nepal aus – doch bislang liegt kein von allen Parteien akzeptierter Entwurf vor. Auch die UN-Mission für Nepal ist bis 2010 vorläufig befristet. Damit ist die politische Zukunft des Landes unklar und es besteht die Gefahr, dass die Fortschritte der letzten beiden Jahre wieder zunichte gemacht werden. Denn nach einem Krieg, der mehr als eine Dekade zwischen maoistischen Rebellen und der Regierung in Nepal geführt wurde, konnte im November 2006 ein Friedensvertrag geschlossen werden, das so genannte *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). Seither befindet sich das Land in einem übergreifenden Transformationsprozess, dessen Ausgang noch keineswegs feststeht. Der nepalesische Monarch musste sich im April 2008 aus der politischen Verantwortung zurückziehen. Wie im Friedensvertrag vereinbart wurde, fanden zu diesem Zeitpunkt demokratische Wahlen statt, mit dem Ziel eine verfassungsgebende Versammlung (*Constituent Assembly – CA*) zu bilden, die den Auftrag hat, eine demokratische Verfassung zu implementieren.¹

Bei der Analyse und Interpretation der politischen Verhältnisse im Land sind neben der ethnisch und sozial stark fragmentierten Gesellschaft verschiedene Rahmenbedingungen einzubeziehen. Auf den ersten Blick erscheint Nepal mit seinen 27 Millionen Einwohnern (Angaben variieren) nicht als politisches Schwergewicht in Südasiens. Betrachtet man jedoch die geostrategische Position des Landes wird deutlich, dass Nepal eine wichtige Pufferfunktion zwischen den

Atomsmächten Indien und China ausübt. Insofern ist offensichtlich, dass beide regionalen Mächte ein erhebliches Interesse am weiteren politischen Verlauf in Nepal haben, wenn man sich auch offiziell in Indien und China lange Zeit nicht auf die Seite einer der rivalisierenden Parteien des Landes gestellt hat.²

Nepal zählt zu den wirtschaftlich schwächsten Ländern in der Region

Neben der geostrategischen Lage Nepals ist die schlechte ökonomische Situation ein destabilisierender Faktor. Insgesamt beträgt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 400 US-Dollar pro Jahr. Damit zählt Nepal zu den ärmsten Ländern der Welt (Stand 2008).³ Das wirtschaftliche Wachstum in Nepal konnte bisher in seiner Dynamik nicht an die umliegenden Länder anschließen. Im Fiskaljahr 2007/2008 wurde das höchste Wachstum im Jahrzehnt erzielt, dieses lag jedoch nur bei 5,6 Prozent, während Indien und China Wachstumsraten von 8-10 Prozent verbuchen konnten. Demgegenüber stand eine Inflationsrate von durchschnittlich 11 Prozent, was insbesondere die ärmsten Teile der Bevölkerung (Bauern, Landarbeiter) vor erhebliche Probleme stellt. Für die geringe Dynamik sind im Wesentlichen zwei Faktoren verantwortlich: einerseits mangelt es an Infrastrukturverbindungen zu den Nachbarstaaten, so dass kaum regionaler Handel betrieben werden kann und wenn überhaupt, dann nur mit hohem logistischem Aufwand. Außerdem fehlt es Nepal, das kaum über größere Unternehmen ver-

¹ Vgl.: Länderkonzept Nepal. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, November 2009.

² Vgl.: China Pledges Rs. 220mn aid for Nepal Army training. *The Statesman*, 17.12.2009, S. 14.

³ Vgl.: Pro-Kopf-Einkommen. www.worldbank.com, 22.12.2009.

13. Januar 2010

www.kas.de/indien

www.kas.de

fügt, neben handwerklichen Produkten an konkurrenzfähigen Exporterzeugnissen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bürokratie des Landes zu den korruptesten weltweit zählt, legt man die Indizes von Transparency International oder der Vereinten Nationen an.

Die Wahlen im Jahr 2008 führten zu überraschenden Ergebnissen

Diese ungünstigen Rahmenbedingungen beeinflussten die politische Entwicklung des Nepals und hatten Auswirkungen auf die Wahlentscheidungen der Bürger. Bei den Wahlen zur *Constituent Assembly* im April 2008 erhielt die maoistische Unified Communist Party of Nepal (Maoist) - CPN (M) von Parteiführer Pushpa Kamal Dahal, besser bekannt unter seinem Rebellenamen Prachanda, mit 229 von 601 Abgeordnetenmandaten eine überraschende Stimmenmehrheit und wurde somit stärkste Fraktion im neu gewählten Parlament in Kathmandu.

Tabelle: Sitzverteilung in der Constituent Assembly⁴

Partei	Sitze (Gesamt 601)
CPN (Maoist)	229
Nepali Congress	115
CPN (UML)	108
Andere	149

Prachanda übernahm als Premierminister im August 2008 das Steuer in der Regierung. Die Grundlagen für die Arbeit der Constituent Assembly wurden im Rahmen des Friedensvertrages und in einer Interimsverfassung vereinbart. Bis zum Mai 2010 sollen die Abgeordneten eine föderale Verfassung

für Nepal beschließen. Doch weniger als ein Jahr nach dem Amtsantritt der maoistischen Regierung kam es im Mai 2009 zu politischen Verwerfungen, die den Transformationsprozess Nepals nachhaltig ins Stocken gebracht haben. Denn Premierminister Prachanda verfolgte in den ersten Monaten seiner Amtszeit das Ziel, seine ehemaligen Gefolgsleute, etwa 19 000 maoistische Rebellen, in die nepalesische Armee zu integrieren, so wie es bei den Friedensverhandlungen beschlossen wurde. Diesen Schritt jedoch lehnten seine politischen Gegner und die Armee selbst vehement ab, denn die militärischen Widersacher von einst gelten als schlecht gebildet und ideologisch vorgebelastet. Darüber hinaus besteht die Führung der nepalesischen Armee zum Großteil aus der gesellschaftlichen Elite des Landes, eine Integration der Rebellen würde einen Bruch mit dieser Tradition bedeuten. Der damalige Armeechef Rookmangad Katuwal hatte sich daher offen gegen eine Eingliederung der früheren Rebellen ausgesprochen. Mit dieser Position hatte er große Teile der politischen Elite, wie auch den ehemaligen König, Gyanendra, auf seiner Seite. Der General besetzte entgegen den Regelungen im Friedensabkommen von 2006 Führungspositionen in der Armee neu, um einer Vergabe an ehemalige Rebellen vorzukommen. Daraufhin entließ Premierminister Prachanda im Mai 2009 General Katuwal. Kurz darauf machte Nepals Präsident, Ram Baran Yadav (Nepali Congress), die Entlassung rückgängig und setzte den General wieder ein. An diesem Vorfall entzündete sich ein Verfassungskonflikt. Denn die aus dem Friedensvertrag resultierende Übergangsverfassung regelt nicht eindeutig, wer über die Autorität verfügt, einen Armeechef zu entlassen, Präsident oder Premierminister. Laut Gesetz hat der Präsident jedoch nur eine parteiübergreifende Repräsentationsfunktion. Der maoistische Premierminister Prachanda trat daraufhin aus Protest gegen die Wiedereinsetzung des Armeechefs mit seiner gesamten Regierung zurück.⁵

⁴ Vgl.: Ca Election report. Election Commission, Nepal, 10.01.2010.

⁵ Vgl.: Verfahrenslage in Nepal. Neue Zürcher Zeitung, www.nzz.ch, 19.11.2009.

13. Januar 2010

www.kas.de/indien

www.kas.de

Seither bilden die Maoisten in der *Constituent Assembly* mit ihrem 40-prozentigen Abgeordnetenanteil die Opposition. Die beiden anderen großen Parteien, Nepali Congress (NC) und die Communist Party of Nepal–Unified Marxist-Leninist (CPN-UML), haben gemeinsam mit 20 weiteren Partnern eine Vielparteienregierung gegründet. Die Führung dieser unübersichtlichen Koalition hat Madhav Kumar Nepal (CPN-UML) übernommen. Er ist seit Ende Mai 2009 der Premierminister des Landes. Die Schwäche dieser Regierung besteht darin, dass das einzige übergreifende Bindeglied der einzelnen Parteien in der Ablehnung der Maoisten besteht, inhaltlich-programmatisch gibt es viele widerstreitende Interessen. Diese äußern sich beispielsweise in der Frage, wie die föderale Aufteilung Nepals zu gestalten ist oder ob die Wirtschaft ordnungspolitisch als Marktwirtschaft oder als Sozialismus angelegt werden soll.⁶ Weiter ungelöst bleibt die Zukunft der ehemaligen maoistischen Rebellen. Diese 19 000 Menschen leben noch immer in einem Camp der Vereinten Nationen. Die UN wiederum hat mittlerweile angekündigt, dass diese Mission in Nepal nicht über die Mitte des Jahres 2010 verlängert werden soll.⁷

Seit dem sich die Maoisten für den Schritt in die Opposition entschlossen haben, ist die Arbeit in der *Constituent Assembly* wenig produktiv verlaufen, denn die Vielparteienkoalition von Premierminister Nepal verfügt zwar über eine ausreichende Mehrheit, um allgemeine politische Beschlüsse herbeizuführen. Jedoch ist für das Vorhaben der Verfassungsgebung eine Zweidrittelmehrheit nötig, die nur mit Stimmen der maoistischen Abgeordneten erreicht werden kann. Nur mit den Maoisten und nicht gegen sie kann bis zum Ablauf der Frist zur Verfassungsgebung ein positives Ergebnis erreicht werden. Die Maoisten wiederum haben seit dem Machtwechsel den parlamentarischen Prozess immer stärker blockiert und mit ihren Gefolgsleuten eine außerparlamentari-

sche Opposition aufgebaut. Diese steht insbesondere unter der Führung des Vizechefs der CPN (M), Baburam Bhattarai. Zunächst hatten die maoistischen Abgeordneten nicht mehr an den Sitzungen des Parlaments teilgenommen. In den vergangenen Monaten schließlich hat die Partei mit ihren Anhängern die *Constituent Assembly* in Kathmandu auch physisch blockiert. Als Resultat konnte nicht wie geplant zur Jahresmitte 2009 der Haushalt beschlossen werden und tausende Staatsbedienstete erhielten über Monate keinen Lohn. Daraufhin mussten die Maoisten einlenken. Ende November 2009 hat man für drei Tage die Blockade des Parlaments aufgehoben, um den Haushalt verabschieden zu können.⁸ In der Folge traf sich Maoistenchef Prachanda mit Präsident Yadav und dem Chef des Nepali Congress GP Koirala. Die Gespräche dienten einer Lösung für den politischen Stillstand im Land, blieben jedoch erfolglos.⁹ Dieses Scheitern nutzte die CPN (M), um die Regierung durch Proteste auf der Straße unter Druck zu setzen. Mit einem dreitägigen Generalstreik, an dem hunderttausende Anhänger der Partei teilnahmen, wurde das gesamte Land flächendeckend lahm gelegt.¹⁰ Die Proteste wurden angeführt von der Jugendorganisation der maoistischen Partei, der *Young Communist League* (YCL). Es folgten schwere Straßenschlachten mit der Polizei, gewaltsame Ausschreitungen in vielen Landesteilen und die Zerstörung von Fahrzeugen und Gebäuden. Auf beiden Seiten gab es Tote und Verletzte.¹¹

Maoisten rufen autonome Bundesstaaten aus

Die Maoisten werfen der Regierung vor, die Arbeit an der Verfassung absichtlich zu sabotieren, um die Frist zum Verfassungsgebungsprozess im Mai 2010 verstreichen zu lassen. Denn damit könnte das Land in den

⁶ Vgl.: Nepalese political parties dead-locked. *The Pioneer*, 04.12.2009, S. 12.

⁷ Vgl.: Real combatants of Maoists are still outside UN camp. *The Pioneer*, 10.12.2009, S. 11.

⁸ Vgl.: Nepal Maoists allow passage of crucial budget. *The Statesman*, 23.11.2009, S. 16.

⁹ Vgl.: Maoist mess. *The Statesman*, 03.12.2009, S. 6.

¹⁰ Vgl.: Maoists to start fresh protests from today. *The Pioneer*, 01.12.2009, S. 11.

¹¹ Vgl.: Maoist strike cripples Nepal. *Hinduistan Times*, 07.12.2009, S. 17.

13. Januar 2010

www.kas.de/indien

www.kas.de

Ausnahmestand versetzt (sog. President's Rule) und dann unter eine Militärrherrschaft gestellt werden.¹² Diese Spekulation der Maoisten basiert auf der Tatsache, dass es die Regierungsparteien versäumt haben, bis zum Juli 2009 einen Vorschlag für die föderale Aufteilung des Landes vorzulegen, so wie es die Interimsverfassung vorsieht. Bisher besteht das Land aus 75 Distrikten, ist aber nicht in Bundesstaaten untergliedert.¹³ Die Maoisten waren schon früh mit einem Vorschlag für eine Neugliederung des Landes in die politische Diskussion gestartet. Demnach soll die administrative Aufteilung in Nepal auf geographischen, aber auch auf ethnischen Fakten und der Verteilung einzelner Kasten beruhen. Pünktlich zu einem weiteren dreitägigen Generalstreik, beginnend vom 20. Dezember 2009 an, haben die Maoisten das Land eigenständig und ohne die Zustimmung offizieller Stellen in 13 Regionen aufgeteilt und diese für autonom erklärt. Einher geht der Aufbau von parallelen Verwaltungsstrukturen. Demnach soll beispielsweise die Region in und um Kathmandu in Zukunft Newa Autonomous State heißen. Dazu feierte der Maoistenchef Prachanda im Dezember 2009 mit tausenden Anhängern in der Hauptstadt ein in der Region bekanntes Glücksritual, indem er gemeinsam mit Wegbegleitern eine traditionelle Lampe anzündete.¹⁴ Beobachter fühlen sich durch das Vorgehen der Maoisten an das Geschehen im ehemaligen Jugoslawien in den 90er Jahren erinnert und sprechen von einer Balkanisierung Nepals.¹⁵

Die Regierung verurteilt das Handeln der Maoisten als nicht verfassungskonform. Die beiden großen Regierungsparteien CPN-UML und NC werfen den Maoisten die Sabotage des Friedensprozesses vor und warnen vor weiteren gewaltsamen Ausschreitungen mit der Ankündigung harter Gegenmaßnahmen.¹⁶ Die Maoisten wiederum begründen

ihr Vorgehen mit dem übergeordneten Ziel, die nepalesische Armee unter zivilgesellschaftliche Herrschaft zu stellen und eine föderale Verfassung für Nepal zu entwickeln. Die Umsetzung dieser vordergründigen Ziele fand zuletzt Ausdruck in dem bereits erwähnten Generalstreik vom 20. – 22. Dezember 2009. Überall in Nepal waren Schulen geschlossen, der öffentliche Transport eingestellt, nur Krankenwagen war es erlaubt, sich auf der Straße zu bewegen. Die Menschen wurden aufgefordert, in ihren Wohnungen und Häusern zu bleiben. Prachanda warf den Führern der Regierungsparteien vor, nur Marionetten Indiens zu sein. Dies basiert auf der Tatsache, dass die indische Regierung die Ausrüstung der nepalesischen Armee mit 2 Milliarden nepalesischen Rupien unterstützt (etwa 19 Millionen Euro). Unerwähnt blieben jedoch die 220 Millionen nepalesischen Rupien (etwa 2,1 Millionen Euro), die China wenige Tage zuvor für die Ausbildung der nepalesischen Armee zugesagt hatte.¹⁷

An diesem Punkt werden zwei Aspekte deutlich: einerseits das konkurrierende Engagement Indiens und Chinas in Nepal und andererseits die Notwendigkeit der Unterstützung des nepalesischen Militärs zur Stabilisierung der Lage. Zwar wurde im *Comprehensive Peace Agreement* im Jahr 2006 ausgehandelt, dass die 19 000 maoistischen Rebellen ihre Waffen unter die Aufsicht der Vereinten Nationen stellen und die nepalesische Armee ihr Arsenal um ebenso viele Waffen reduziert. Tatsächlich jedoch haben die Maoisten nur etwas mehr als 3 000 Waffen abgegeben. Es muss also davon ausgegangen werden, dass Maoistenführer Prachanda gemeinsam mit seinen Gefolgsleuten noch über ein erhebliches militärisches Potenzial verfügt. Die nepalesische Armee dagegen steht seit dem Ende des Krieges (2005/2006) unter der Aufsicht der Vereinten Nationen. Indien, die USA und Großbritannien hatten damals ein Embargo für Waffenlieferungen ausgesprochen. Danach verbot der Friedensvertrag eine Aufrüstung der Armee, was bis heute dazu geführt hat,

¹² Vgl.: Maoists defy Nepal Govt call. The Pioneer, 22.12.2009, S. 11.

¹³ Vgl.: Now, demand for new states in Nepal. Hindustan Times, 15.12.2009, S. 19.

¹⁴ Vgl.: Maoists „take over“ Kathmandu. The Hindu, 17.12.2009, S. 17.

¹⁵ Vgl.: Balkanisation of Nepal, Indian Express, 16.12.2009, S. 11.

¹⁶ Vgl.: Outrage: Maoists declare Kathmandu free. Indian Express, 17.12.2009, S. 1.

¹⁷ Vgl.: China Pledges Rs. 220mn aid for Nepal Army training. The Statesman, 17.12.2009, S. 14.

13. Januar 2010

www.kas.de/indien

www.kas.de

dass das Militär nicht mehr über ausreichende Ressourcen an Munition verfügt. Die indische Bekanntmachung zum Ende des Jahres 2009, Waffen und Munition an Nepal zu liefern und damit einer Forderung der nepalesischen Regierung nachzukommen, bedeutet das Ende des indischen Embargos und ein Verstoß gegen das Friedensabkommen durch die Regierung von Premierminister Madhav Kumar Nepal.¹⁸

Wie Partner der Konrad-Adenauer-Stiftung in Nepal berichten, wird das bisherige Vorgehen der Maoisten in der Bevölkerung sehr unterschiedlich bewertet. Für den Erfolg steht, dass die Maoisten gezeigt haben, dass sie nicht nur die mit Abstand stärkste Fraktion im Parlament bilden, sondern auch in der Lage sind, ihre Anhänger landesweit auf den Straßen zu formieren und dadurch Druck auf die Regierung auszuüben. Es gelingt den Maoisten daneben zunehmend, antiindische Tendenzen in der Bevölkerung aufzubauen und damit den Unmut der überwiegend mittellosen Menschen zu kanalisieren. Darüber hinaus haben die Maoisten mit der Erklärung, die besonders ländlich geprägte und arme *Terai* Region Nepals in drei autonome Provinzen aufteilen zu wollen, strategisch günstig gehandelt. Damit sind sie den drei im Terai ansässigen Parteien MJF, TMLP und SP¹⁹ entgegen gekommen, die zuvor bereits ähnliche Vorstellungen geäußert hatten. Eine spätere Zusammenarbeit zwischen den Maoisten und den genannten drei Regionalparteien ist somit nicht mehr ausgeschlossen.

Für einen Misserfolg der Maoisten in der gegenwärtigen politischen Situation spricht die Tatsache, dass das eigentliche Ziel der Generalstreiks, nämlich die Regierung zum Rücktritt zu bewegen, verfehlt wurde. Daneben haben die Maoisten mit ihrer Agitation die wirtschaftlich bedeutende Tourismusindustrie gegen sich aufgebracht, denn die Generalstreiks fielen in die Hauptsaison des Tourismus. In dem ohnehin von Armut

gebeutelten Land ist damit im Jahr 2009 die Haupteinnahmequelle ausgefallen. Das hat zu einem deutlichen Popularitätsverlust der Maoisten in der Wirtschaft geführt. Nach den gewaltsamen Ausschreitungen ist Prachanda international isoliert. Sogar China, das ursprünglich als natürlicher Alliiertes der Maoisten betrachtet wurde und dessen Präsident Hu Jintao noch Anfang Dezember eine Delegation der Partei empfangen hat, wandte sich ab. Dies zeichnete sich zum Jahreswechsel bei dem Staatsbesuch von Premierminister Nepal in China und einem Treffen mit Premier Wen Jiabao ab, als Wen die bereits erwähnten Finanzhilfen für die nepalesische Armee zusagte.²⁰

Prachanda zu politischer Kehrtwende gezwungen

Daraus kann geschlossen werden, dass die Maoisten nach dem symbolischen Schritt Chinas ihren wichtigsten Alliierten verloren haben. Die CPN (M) musste feststellen, dass eine außerparlamentarische Machtergreifung durch den Druck der Straße international nicht durchsetzbar sein würde. Das zwang Parteiführer Prachanda vor wenigen Tagen zu einer völligen Kehrtwende im Bezug auf den Verfassungsgebungsprozess. Nun haben die Maoisten erklärt, die Arbeiten in der *Constituent Assembly* nicht weiter zu blockieren und sich produktiv einbringen zu wollen. Die Partei musste nun realisieren, dass ohne eine Verfassung nach dem Ablauf der Verfassungsgebungsfrist am 28. Mai 2010, für sie keine realistische Machtoption existiert. Will die CPN (M) künftig politische Macht ausüben, dann muss sie sich wieder am demokratischen Prozess beteiligen. Für die übrigen Parteien bedeutet dies, zu einem Konsens über einen Verfassungsentwurf zu gelangen – bislang liegt kein Dokument vor –, den Stillstand der vergangenen Monate abzustreifen und die Maoisten in eine Lösung einzubinden. Es bleibt abzuwarten, ob Prachandas politische Kehrtwende von Dauer ist und wie sich die neue Strategie der CPN (M) auf den Transformationsprozess in Nepal insgesamt auswirkt.

¹⁸ Vgl.: Ending four-year freeze, India to supply small arms to Nepal. Indian Express, 23.12.2009, S. 1.

¹⁹ Vgl.: MJF: Madhesi Janadhikar Forum; TMLP: Terai Madhes Loktantrik Party; SP: Sadhvawana Party

²⁰ Vgl.: The breach in the wall. Indian Express, 07.01.2010, S. 11.