

# Politische Geschehen

## »Jana Andolan II«

Abläufe und Auswirkungen der Volksbewegung im April 2006 / von Karl-Heinz Krämer

Die Volksbewegung (Jana Andolan) von 1990 bewirkte innerhalb weniger Wochen das Ende des königlichen Panchayat-Systems und die Einführung eines demokratischen parlamentarischen Systems mit einer konstitutionellen Monarchie. Viele Menschen in Nepal, aber auch Nepalinteressenten weltweit, hatten geglaubt, daß sich die Demokratie-Befürworter nach rund 40 Jahren endlich gegen die autoritären Machtbestrebungen der Monarchie durchgesetzt hatten. Nur wenige erkannten, daß damals kein wirklich revolutionärer Wandel erfolgte, sondern vielmehr erneut ein Kompromiß mit den konservativen gesellschaftlichen Kräften eingegangen wurde, deren Aushängeschild die Shah-Monarchie ist. Die heutige Krise hat ihre Hauptursachen nämlich in der Zeit weit vor 1990; ihre Wurzeln gehen großenteils gar auf die Anfangsjahrzehnte des modernen nepalischen Staates zurück, auf die Art, wie die Shah-Monarchie das Land geeinigt und strukturiert hat. Nach 1950 zeichnete die Monarchie dafür verantwortlich, daß keine allmähliche Demokratisierung und Liberalisierung von Staat, Gesellschaft und Wirt-

schaft erfolgen konnte. Ähnliche Kompromisse wie der von 1990 waren bereits in den Jahren 1951, 1958/9 und 1979 geschlossen und von der Monarchie rücksichtslos ausgenutzt worden, um ihre eigenen absolutistischen Interessen durchzusetzen.

Zu den grundlegenden Fehlern, die 1990 begangenen wurden, gehörte beispielsweise die Nichtbeteiligung von Vertretern ethnischer Gruppen, der Dalits, der Tarai-Bevölkerung und der Frauen im allgemeinen sowie der zahlreichen linken parteipolitischen Gruppierungen an der Ausarbeitung der Verfassung. Dies führte zu zahlreichen konstitutionellen Mängeln, beispielsweise – unrichtige Aussage der Präambel, die Verfassung sei unter der größtmöglichen Beteiligung der nepalischen Bevölkerung erstellt worden

– Festhalten am Hindu-Staat und Nichtanerkennung, daß Nepal ein multireligiöser und multikultureller Staat ist (Artikel 4)

– Fortgesetzte Diskriminierung der Frauen sowohl in der Verfassung und in zahlreichen nachgeordneten Ge-



Demonstranten der Volksbewegung am 2. Tag des Aufstandes



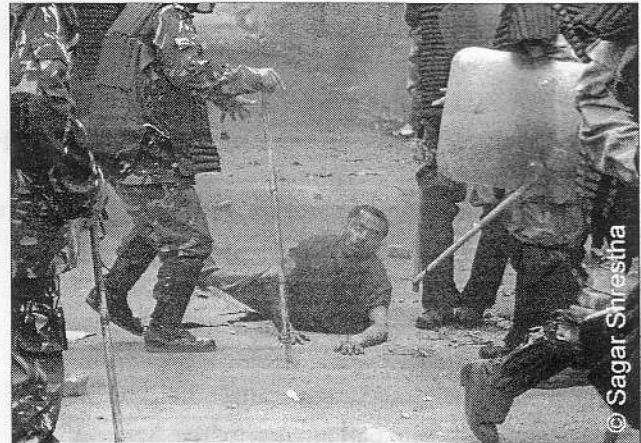
Soldaten tragen einen verletzten Demonstranten

setzen als auch im politischen und gesellschaftlichen Alltag

- Bevorteilung der Nepali-Muttersprachler (lediglich 48 Prozent der Bevölkerung laut Zensus 2001) und damit der traditionell dominanten Staatselite
- Ausschluß der nicht am Hindu-Staat und seinen Werten orientierten Gesellschafts- und Interessengruppen vom parlamentarischen Prozeß
- Nichteinklagbarkeit der staatspolitischen Richtlinien, an denen sich eigentlich die Politik der Regierungen und die Arbeit des Parlaments orientieren sollte
- Machtbefugnisse und Vorrechte des Königs und seiner Familie, die weit über die eines konstitutionellen Monarchen hinausgingen
- Beibehaltung eines königlichen Beratergremiums (Raj Parishad), das nach 2001 von König Gyanendra völlig mißbraucht wurde, um seine Machtpolitik außerhalb der parlamentarischen Institutionen und auch auf regionaler Ebene abzusegnen
- direkte Beteiligung des Königs an Exekutive und Legislative, obgleich eigenständige Rechte des Königs in diesen Bereichen ausgeschlossen wurden
- Weigerung, die Nationalversammlung (Rastriya Sabha) zur parlamentarischen Beteiligung der ländlichen Regionen und der traditionell ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen zu nutzen
- König weiterhin Oberkommandierender der Armee; gleichzeitig Interessenkonflikt mit den Aufgaben des Nationalen Verteidigungsrates
- zahlreiche unklare und teilweise auch widersprüchliche Definitionen in den Artikeln der Verfassung, so beispielsweise im Zusammenhang mit Parlamentsauflösungen (Art. 53) oder hinsichtlich der Korrektur konstitutioneller Engpässe durch den Monarchen (Art. 127)

Diese Liste ließe sich noch erheblich weiter fortsetzen. Wir alle wissen, daß es die Parteipolitiker gleich in den Anfangsjahren der jungen Demokratie versäumt haben, dieselbe weiterzuentwickeln. Anstatt mit einer Demokratisierung der eigenen Parteien und, wie von Artikel 131 gefordert, mit einer Anpassung der nachgeordneten Gesetze an die Verfassung von 1990 innerhalb eines Jahres zu beginnen, verstrickten sich die Parteien in Machtkämpfe untereinander sowie innerhalb ihrer selbst. Politische Arbeit fand schon bald mehr auf der Straße als im Parlament statt. Linksradikale Parteien, die sich 1991 noch im Parlament engagiert hatten, um ihre weit über die Verfassung von 1990 hinausgehenden Forderungen auf demokratischem Wege durchzusetzen, wurden bereits bei den Wahlen von 1994 durch eine ungeschickte Politik der Wahlkommission ausgegrenzt. Eine dieser

linksradikalen Parteien, die sich zur CPN (Maoist) entwickelte, schlug daher seit Mitte der 1990er Jahre einen militanten Weg ein, um die Versäumnisse der Volksbewegung von 1990 nachzuholen und gleichzeitig ihr Ideal einer Republik durchzusetzen. (Zu einer weitergehenden Bewertung der CPN (Maoist) und ihrer Bedeutung verweise ich auf den nachfolgenden Beitrag von Pratibha Khanal).



*Verletzter Demonstrant in den ersten Tagen der Bewegung*

## Der Weg zur Volksbewegung von 2006

Die unfertige Revolution von 1990, das weitgehende Versagen der Parteipolitiker in den 1990er Jahren, die immer gravierenderen Auswirkungen des militanten maoistischen Aufstands und die absolutistische Machtpolitik König Gyanendras seit 2002 waren die wesentlichen Faktoren, die das nepalische Volk im April 2006 veranlaßt haben, mit einer friedlichen Revolution auf den Straßen den König, seine jedes Maß an Menschlichkeit vermissen lassenden Sicherheitskräfte, die politischen Parteien und die Maoisten zu einem Einlenken zu veranlassen. Die Entwicklung hierzu setzte nach dem 1. Februar 2005 ein, als König Gyanendra seinen Staatsstreich vom 4. Oktober 2002 mit der direkten persönlichen Machtübernahme abschloß.

Der Systemwechsel von 1990 mochte unvollständig gewesen sein, doch er hatte im Bereich der Grundrechte einen enormen Wandel zur Folge. Bei gleichzeitig besserer Bildung wurden sich die Menschen zunehmend ihrer Rechte bewußt und klagten selbige über den weitgehend unabhängigen Gerichtsweg ein. Die garantierte Presse- und Meinungsfreiheit führte zu einer revolutionären Entwicklung der freien Medien, die in den letzten Jahren immer sozialkritischer wurden und auch halfen, eingefahrene traditionelle Strukturen aufzubrechen. Die Versammlungs- und Organisationsfreiheit ermöglichte es den Menschen aus den benachteiligten Grup-

pen, sich zu organisieren und gemeinsam Rechte einzufordern, die ihnen seit der Einigung des Landes vom Shah-Staat vorenthalten worden waren.

Der Putsch Gyanendras vom 1. Februar 2005 war nur möglich, weil die Sicherheitskräfte, insbesondere die Armeeführung, geschlossen hinter dem Monarchen stand. Die Verfassung von 1990 verlangte von den Streitkräften nämlich nicht Loyalität gegenüber dem Volk sondern gegenüber dem König. Eine weitere Voraussetzung des Putsches war die Unterdrückung zahlreicher von der Verfassung garantierter Grundrechte. Selbständiges Denken und kritische Meinungsäußerungen waren fortan ähnlich verboten wie in den Zeiten des Panchayat-Systems (1961–90). Journalisten, Akademiker, Studenten, Menschenrechtler und sonstige Mitglieder der zivilen Gesellschaft sahen sich nach dem 1. Februar 2005 ständigen Repressalien, Verhaftungen, Foltermaßnahmen und gar der Bedrohung von Leib und Leben ausgesetzt. Daß sich dennoch gerade in den ersten Monaten nach dem königlichen Putsch eine Bewegung der zivilen Gesellschaft herausbildete, die in den Folgemonaten enormen Druck auf den König, seine illegitime Regierung und seine Armee, aber auch auf die politischen Parteien und die Maoisten ausübte, ist ein weiterer Beweis dafür, daß das politische System von 1990 trotz seiner zahlreichen Unzulänglichkeiten begonnen hatte, Früchte zu tragen. (Die Rolle der zivilen Gesellschaft in Hinsicht auf die Volksbewegung von 2006 beschreibt Florian Kollmann in einem nachfolgenden Beitrag)



Ein Demonstrant wird gemäßigelt

Die Vorbereitungen der Volksbewegung von 2006 begannen im Spätsommer 2005, als die großen Parteien, Nepali Congress und CPN (UML) das Bekenntnis zur konstitutionellen Monarchie aus ihren Satzungen strichen, für Kenner der modernen politischen Geschichte Nepals ein geradezu revolutionären Schritt. Auch diese Entwicklung möchte ich dem zunehmenden Druck

der zivilen Bewegung zuordnen. Diese formelle Distanzierung von der Monarchie und der immer lautere Ruf nach einer verfassungsgebenden Versammlung machte die politischen Parteien auf einmal für die Maoisten interessant; die Ziele näherten sich an. Um einen Dialog zu ermöglichen, verkündeten die Maoisten Anfang September einen einseitigen Waffenstillstand, den sie später noch bis Anfang Januar verlängerten. Die politischen Parteien, von denen sich die bedeutendsten zu einer Sieben-Parteien-Allianz (SPA) zusammengeschlossen hatten, nutzten die Gunst der Stunde und vereinbarten mit den Maoisten in New Delhi ein Zwölfpunkteabkommen, dessen Kernaussagen die friedliche Beendigung der autokratischen Herrschaft des Königs und die Schaffung einer neuen Verfassung durch eine gewählte verfassungsgebende Versammlung waren (siehe hierzu meine Ausführungen in N1 96).

Der Waffenstillstand der Maoisten wurde vom König und seiner Armee nicht erwidert. Den letzten Zweifeln wurde deutlich, daß dieser König keinen Friedensprozeß wollte, daß er die Fortsetzung des maoistischen Aufstands anstrebte, um seine eigenen direkten Machtansprüche begründen zu können. Mehrfach riefen die politischen Parteien in den ersten Monaten des Jahres 2006 zu friedlichen Großdemonstrationen auf, einerseits, um die Unterstützung durch die Anhänger zu testen, andererseits aber auch, um Druck auf das königliche Regime auszuüben. Im Kathmandutal wurden derartige Aufrufe der politischen Parteien durch präventive Verhaftungen, Ausgangssperren und ein großes Militäraufgebot im Keime erstickt. In einigen anderen Städten, so im Tarai und in Pokhara, kam es zu beeindruckenden Massenversammlungen der Bevölkerung.

### »Jana Andolan II«

Anfang April 2006 war die Zeit reif für eine erneute Revolution, von der bereits jetzt klar ist, daß sie weit über alle früheren Volksbewegungen hinausgeht. »Jana Andolan II«, also die Volksbewegung vom April 2006, mag viele Parallelen zu jener von 1990 aufweisen, aber es gibt auch einige bedeutende Unterschiede. Beide Bewegungen wurden von Parteibündnissen initiiert, aber die diesjährige Bewegung trug noch weitaus mehr als die von 1990 den Charakter einer Volksbewegung, die das gesamte Land erfaßte, nicht nur das Kathmandutal und die größeren Städte. Hunderttausende von Menschen gingen täglich auf die Straßen und machten in überwiegend friedlicher Weise ihrer Unzufriedenheit Luft, obgleich König Gyanendra seine Sicherheitskräfte angewiesen hatte, jeden zu erschießen, der sich über das von

ihm angeordnete Ausgangsverbot hinwegsetzte. Gewalttätigkeiten junger Demonstranten waren fast immer lediglich eine Reaktion auf das äußerst brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte.

2006 waren die Konzepte und Ziele der SPA wesentlich konkreter und weitreichender als 1990 die gemeinsamen Ziele von Nepali Congress und United Left Front. Letztere hatten sich lediglich auf die Abschaffung des königlichen Panchayat-Systems und die Einführung eines demokratischen Staatswesens geeinigt. Diesmal basierten die Ziele der SPA auf dem Abkommen mit den Maoisten, das eine Beendigung aller direkten königlichen Machtanmaßungen, möglicherweise gar eine Ende der Monarchie an sich umfaßte. Außerdem beinhalteten die Forderungen der Parteien die Schaffung einer neuen Verfassung durch eine vom Volk gewählte verfassungsgebende Versammlung. Letzteres war 1990 zumindest mit dem Nepali Congress nicht machbar gewesen. Der dritte wichtige Punkt von 2006 betraf einen Friedensprozeß mit den Maoisten, u. z. nicht durch Einsatz von Waffengewalt, wie vom König und den USA befürwortet, sondern durch einen friedlichen Dialog und eine Beteiligung der Maoisten am Aufbau des zukünftigen politischen Systems, in welchem die Maoisten folglich zumindest ihre wichtigsten Forderungen verwirklicht sehen mußten.



*Straßenschlacht zwischen Demonstranten und Polizei*

Die Volksbewegung von 1990 hatte sich in mehreren Phasen über einen Zeitraum von sieben bis acht Wochen vollzogen, die von 2006 brauchte lediglich zwanzig Tage bis zum Einlenken des Königs. Der Anstoß mochte von den Parteien der SPA ausgegangen sein, aber die Initiative ging schon in den ersten Tagen weitgehend in die Hände der Zivilbevölkerung über. Die Führer der politischen Parteien spielten bei den Aktionen auf den Straßen kaum eine Rolle; sie traten eher durch sicherlich auch wichtige Stellungnahmen in den privaten Medien

in Erscheinung. Auch die sich häufende Zahl von Toten und Verletzten konnte die Menschenmassen nicht davon abbringen, ihren friedlichen Kampf fortzusetzen. Insgesamt sind im Verlauf der Volksbewegung von 2006 mehr als zwanzig Menschen durch die von König Gyanendra angeordnete Brutalität der Sicherheitskräfte zu Tode gekommen; mehr als 5 000 Personen wurden verletzt, zum Teil sehr schwer. Auch Tage nach dem Ende der Bewegung starben in den Krankenhäusern immer wieder Personen an den Folgen ihrer Verletzungen.

Besonders deutlich wurde die Machtdemonstration des Volkes nach ersten Kompromißangeboten des Königs. Ganz wie es die traditionellen hindupolitischen Schriften einem Hindumonarchen empfohlen, versuchte er zunächst, das Lager der sieben Parteien zu spalten, indem er den alternden Krishna Prasad Bhattarai vom Nepali Congress im Palast empfing und als Premierminister für eine erneute königliche Regierung zu gewinnen suchte. Der Aufschrei der Empörung seitens der Volksmassen zwang Bhattarai jedoch zum Verzicht. Nach Vermittlungsversuchen des indischen Sondergesandten Karan Singh, der sich inzwischen übrigens als fanatischer Befürworter des Hindu-Staates geoutet hat, lenkte König Gyanendra scheinbar ein. In seiner Proklamation an das Volk vom 21. April bot er aber nicht mehr an als eine Rückkehr zur Situation vor dem 1. Februar 2005. Dies hätte bedeutet, daß er selbst alle zu Unrecht angemessene Macht behalten hätte; die von ihm vorgeschlagene Parteienregierung wäre erneut nur eine solche von Königs Gnaden gewesen.

Dennoch jubelten auswärtige Regierungen, allen voran die USA und Indien; aber auch der deutsche und andere europäische Botschafter sprachen tatsächlich von einer Rückkehr zur Demokratie. Zum Glück hatte das Volk auf den Straßen eine bessere Kenntnis der modernen nepalischen Geschichte und Politik und nahm die scheinheilige Proklamation König Gyanendras zum Anlaß, den Druck noch zu verschärfen. Diesem Druck mußte der König am 24. April nachgeben, als er das Ende Mai 2002 aufgelöste Parlament wieder einsetzte und damit die Machtverhältnisse von vor seinem Putsch vom 4. Oktober 2002 wiederherstellte. Das Parlament ernannte eine Übergangsregierung mit Girija Prasad Koirala als neuem Premierminister (siehe Tabelle) und nannte als nächstliegende Ziele Friedensverhandlungen mit den Maoisten und die Vorbereitung von allgemeinen Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung. Im Rahmen einer historischen Parlamentsproklamation (die wichtigsten Aussagen sind in einer nachfolgenden Übersicht zusammengestellt) wurde am 18. Mai die Macht des Königs drastisch beschnit-

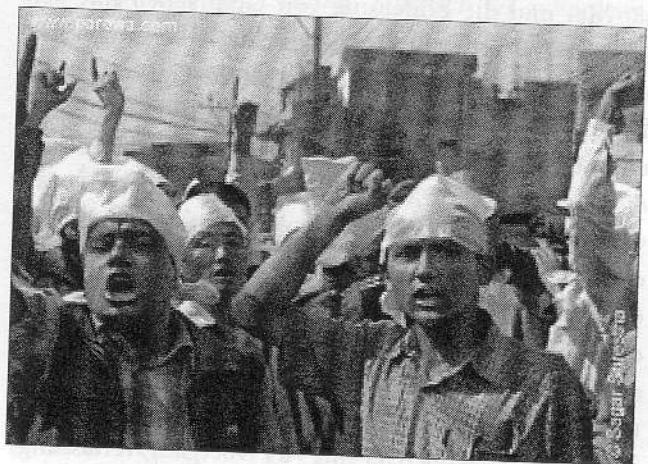
ten. So nennt sich die Regierung ab sofort nicht mehr »Regierung Seiner Majestät« sondern schlicht und einfach »Regierung von Nepal«. In gleicher Weise wurde die »königlich-nepalische Armee« in »nepalische Armee« umbenannt. Besonders wichtig ist auch die Abschaffung des Raj Parishad, der von König Gyanendra als Beratergremium autoritärer Putsch-Politik mißbraucht wurde. Ferner wurde dem König das Oberkommando über die Armee genommen; er hat ab sofort kein Mitspracherecht mehr hinsichtlich Einsatz und Kontrolle der Armee. Auch die gesetzliche Immunität wurde dem Monarchen genommen, der darüber hinaus ab sofort sein Einkommen und Vermögen nach den Gesetzen des Landes zu versteuern hat. In diesen Bereich fällt auch der erklärte Wille, eine neue Nationalhymne zu finden, weil die jetzige lediglich eine Verherrlichung der Monarchie beinhaltet und nichts mit dem Land und seinen Bewohner zu tun hat.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Abschaffung des Hindu-Staates; Nepal soll ab sofort ein säkularer Staat sein. Die fortgesetzte Verknüpfung von Hindu-kultur und Staat war einer der gravierendsten Negativaspekte der Verfassung von 1990 gewesen. Hierdurch wurde die Entwicklung eines auf Gleichheit und Beteiligung ausgerichteten Staates verhindert. Leider ist die Einführung eines säkularen Staates das einzige Zugeständnis des wiedereingesetzten Parlaments an die rund 80 Prozent der nepalischen Bevölkerung (Dalits, ethnische Gruppen, Madhesi, Frauen im allgemeinen), die eine gleiche Beteiligung und Mitsprache in Staat und Gesellschaft fordern. Die Parlamentsproklamation beinhaltet also äußerst wichtige Veränderungen der konstitutionellen Regelungen von 1990 und wirkt daher fast wie eine Art Übergangsverfassung, bleibt aber in vielerlei Hinsicht hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurück. Auch hier hat die zivile Gesellschaft in den folgenden Tagen hinsichtlich Willenserklärungen des Parlaments Nachbesserungen durchsetzen können, so beispielsweise hinsichtlich der Stellung und Beteiligung der Frauen (u. a. 30 Prozent Stellenreservierung und Gleichstellung im Staatsangehörigkeitsrecht) sowie in Bezug auf die Ausgrenzung der Dalits.

### Perspektiven einer Krisenbewältigung

Mit der Entmachtung des Königs wurde ein allererster Anfang zur Bewältigung der gewaltigen Krise des Landes gemacht. Der Weg ist jedoch lang und steinig. Schon in den ersten Wochen nach der Wiedereinsetzung des Parlaments ist nicht alles so rosig und einmütig, wie es sich so manche Menschen erhofft hatten, die

während der Volksbewegung auf die Straßen gegangen sind. Es ist leider erneut wahr, daß die Politiker zum Teil wieder in ihren alten Trott verfallen. Hier muß als erstes die Selbstüberschätzung genannt werden. Die Wiedereinsetzung des Parlaments war der einfachste Weg, um die von König Gyanendra angemessene Macht wieder an eine Institution zurückzugeben, welche die Verfassung von 1990 dafür vorgesehen hat. Doch die Abgeordneten müssen sich bewusst sein, daß die Verfassung von 1990 mit dem königlichen Putsch vom 4. Oktober 2002 gestorben ist. Das Parlament von 1999 hätte spätestens im November 2002 wiedereingesetzt werden müssen, weil keine Neuwahlen innerhalb von sechs Monaten stattfinden konnten; Artikel 53 (4) der Verfassung macht eine Parlamentsauflösung von Neuwahlen innerhalb dieses Zeitraums abhängig. In jedem Fall aber hatte das Repräsentantenhaus vom Volk lediglich eine Legitimation bis zum Mai 2004 erhalten. Eine Legitimation besitzt das wiedereingesetzte Parlament folglich nicht. Das Parlament und die Übergangsregierung können lediglich die Aufgabe haben, das Land möglichst rasch und ohne Umschweife zu einem dann hoffentlich besseren Neubeginn hinzuführen.



Diese Realität verkennen die Parteiführer, wenn sie um Posten streiten, wenn sie einen großen Ministerrat mit über 20 Ministern anstreben, wenn sie sich ganz auf eine längere Regierungszeit einrichten, wenn sich das Parlament selbst Legitimation per Proklamation verleiht. Woher leiten die Politiker diese Rechte ab? Die Ereignisse vom April 2006 wurden durch die SPA angestoßen mit dem Ziel einer viertägigen Großdemonstration. Daß daraus eine derartige Massenbewegung wurde, die über Nacht das Land völlig verändert hat, war Volkswille, ein Verdienst der zivilen Gesellschaft, nicht der Parteiführer. Letztere haben jetzt lediglich die Verpflichtung, den während der Demonstrationen so eindrucksvoll geäußerten Willen des Volkes in dauerhafte