

## Föderalismus und Ethnien: Wohin steuert Nepal?

von Karl-Heinz Krämer

*(Vortrag zum Nepaltag der Deutsch-Nepalischen Gesellschaft e.V., Bonn, 19. May 2012)*

Am 27. Mai 2012 soll die neue Verfassung verabschiedet werden. Der Föderalismus ist zweifelsohne einer der bedeutendsten Themenbereiche, aber gleichzeitig auch der schwierigste, wenn es darum geht, eine zukunftsweisende Perspektive zu erschließen. Die Tatsache, dass sich die Politiker erst in den letzten Monaten mit dem Thema beschäftigt haben, macht eine rationale Lösung noch komplizierter.

Es ist zwar nur noch eine Woche bis zur Verabschiedung der geplanten Verfassung, doch die Spitzenpolitiker der Parteien haben sich nach wochenlangen Machtkämpfen gerade einmal auf die territoriale Neugliederung des Landes einigen können. Dass diese so von den diversen Interessengruppen nicht akzeptiert wird, ist bereits jetzt klar. Nepal ist schon seit Wochen landesweit durch Streiks, Demonstrationen und auch gewalttätige Zusammenstöße lahmgelegt. Diese werden sich auch nach der Verabschiedung der neuen Verfassung fortsetzen.

Fast kann man sagen, der Streit ging bisher vor allem um die Namen der föderalen Teilstaaten. Diese mögen zwar eine gewisse symbolische Bedeutung haben, aber viel wichtiger sind beispielsweise Fragen wie: Wie werden diese Staaten strukturiert sein? Wie werden sie mit der jeweils eigenen zukünftigen multiethnischen Zusammensetzung umgehen? Wie erfolgt die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den föderalen Teilstaaten? Wie werden die fiskalischen Angelegenheiten aufgeteilt? usw.

### Warum ist ein föderales System für Nepal so wichtig?

Die ethnischen Gruppen (Janajati) hatten bereits in den frühen 1990er Jahren ein föderales System auf ethnischer Grundlage gefordert, weil sie nur in einem solchen System ihre kulturellen Grundlagen und eine gleichberechtigte Mitsprache im Gesamtstaat gesichert sahen. Ähnlich ist heute die Auffassung der Madhesi, der indischstämmigen Kasten des Tarai.

Sowohl die Janajati als auch die Madhesi haben traditionelle Siedlungsgebiete, in denen trotz kontinuierlicher Migration auch heute noch die Mehrzahl

der Angehörigen dieser Gruppen anzutreffen ist. Umgekehrt haben sich Angehörige anderer Gruppen in den traditionellen ethnischen Siedlungsgebieten niedergelassen. Letzteres wurde forciert durch die militärische Eroberung der ethnischen Gebiete durch die Shah-Monarchie von Gorkha. Vielfach wurden dabei die ethnischen Gruppen enteignet und das Land an Angehörige der Tagadhari-Kasten vergeben. Dieses Unrecht ist heute schwerlich wiedergutzumachen und verkompliziert die Umsetzung der Forderungen von Janajati und Madhesi nach ethnisch basierten föderalen Teilstaaten.

Noch schwerer sind die Forderungen jener Gruppen zu erfüllen, die keine territorialen Siedlungsgebiete kennen, sondern über das ganze Land bzw. über eine größere Region verteilt sind. Hier sind vor allem die Dalits und die Muslime zu nennen, beides Gruppen, die bis heute noch stärker ausgegrenzt und diskriminiert werden als die Janajati und Madhesi.

Das föderale System soll den diversen Bevölkerungsgruppen eine größere Autonomie bringen. Daher liegt es in der Natur der Sache, dass vor allem die gerade genannten Gruppen sich am stärksten für ein solches System einsetzen.

### Politische Umsetzung

Die Maoisten hatten bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Forderung der Janajati nach ethnisch basierten föderalen Staaten nicht ohne Eigensinn zu ihrer eigenen gemacht; versprach dieses Vorgehen doch eine breite Unterstützung des maoistischen Aufstands durch Angehörige der Janajati. Die UCPN-M und das Bündnis der Tarai-Parteien (UDMF) traten in den letzten Wochen fest für eine Gliederung des Landes in Provinzen auf überwiegend ethnischer oder regionaler Basis ein, wobei die Auffassungen jedoch divergierten.

Die Gegner einer derart begründeten Aufgliederung des Landes sprechen von der Gefahr eines Separatismus, wenn die föderalen Teilstaaten auf ethnischer Grundlage gebildet werden und verkennen dabei jedoch, dass der vor gut 200 Jahren von der Shah-Monarchie geschaffene zentralistische Staat auch ethnisch basiert und dazu noch extrem ausgegrenzt gegenüber anderen Gruppen ist. Die Gegner eines ethnisch ausgerichteten Föderalismus, hierzu gehören insbesondere der Nepali Congress und die CPN-UML, schlugen daher sechs oder

sieben von Nord nach Süd verlaufende föderale Provinzen vor, die sehr den fünf Entwicklungsregionen bzw. den 14 Zonen ähnelten, also Geschöpfen des königlichen Panchayat-Systems, die dazu dienen sollten, den zentralistischen Hindu-Staat zu wahren.

Eine ungeteilte Far-Western-Provinz beispielsweise, wie sie seit Wochen in teilweise militanter Weise von der Chhetri-Bevölkerung des äußerst westlichen Berglands gefordert wird, würde den Minderheiten jede Chance auf Autonomie und Selbstbestimmung nehmen. Das heißt, sie blieben im föderalen Nepal genauso marginalisiert, wie sie es im Hindu-ethnisch basierten zentralistischen Staat gewesen sind.

### **Vorschläge zur föderalen Gliederung des Landes**

Ursprünglich hatte die Verfassung am 28. Mai 2010 verabschiedet werden sollen. Zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs waren innerhalb der CA eine Reihe von Komitees gebildet worden, die sich mit verschiedenen Bereichen der neuen Verfassung beschäftigen sollten. Bis Januar 2010 hatten alle diese Komitees ihre Vorschläge erarbeitet. Eine Diskussion derselben durch die gewählten Mitglieder der CA wurde aber bis heute von den Führern der politischen Parteien verhindert. Letztere zerfleischten sich zunächst lange Zeit in Machtkämpfen, so dass die CA wiederholt verlängert werden musste. In den letzten Monaten haben sich diese Parteiführer zwar, nicht zuletzt dank des Drucks durch den Obersten Gerichtshof, mit der Verfassung beschäftigt, aber sie haben damit die Aufgabe an sich gerissen, die eigentlich durch die CA erledigt werden sollte. Erschwerend kommt hinzu, dass viele der Parteiführer, die jetzt über die Inhalte der Verfassung feilschen, bei den Wahlen zur CA von den Wählern zurückgewiesen wurden. Besonders gilt dies für führende Politiker von Nepali Congress und CPN-UML, den beiden Parteien, die als größte Veto-Player im Verfassungsgebungsprozess in Erscheinung treten.

So hatte auch das Committee on State Restructuring and Distribution of State Power im Januar 2010 einen Vorschlag zur föderalen Gliederung des Landes unterbreitet. Dieser sah 14 Provinzen vor, die größtenteils ethnisch oder regional basieren. Neutral empfiehlt sich vielleicht, von identitätsbasierten föderalen Teilstaaten zu sprechen.

Es bedurfte mehr als 20 Monaten mit drei Regierungswechseln, ehe sich die heutige, von Baburam Bhattarai geführte Regierung ernsthaft dem Thema widmete.

Heftiger Widerstand gegen den vorgeschlagenen identitätsbasierten Föderalismus kam aus dem oben genannten Oppositionslager. Am 22. November 2011 bildeten die vier großen Parteien (UCPN-M, NC, CPN-UML und das Parteienbündnis der UDMF) daher eine State Restructuring Commission (SRC), eine neunköpfige Expertengruppe, in die jede der genannten Parteien zwei Vertreter

entsandte; als Vorsitzenden und Vertreter der Dalits einigte man sich auf Madan Pariyar. Aus ethnischer Sicht handelte es sich bei den Mitgliedern der SRC um 4 Janajati, 2 Madhesi, 1 Bahun, 1 Chhetri und 1 Dalit.

Aufgabe der SRC war es, aufbauend auf dem CA-Vorschlag einen Kompromiss zu finden. Das gelang aber nicht einmal in dieser kleinen Gruppe. Es bildeten sich zwei Lager, die am 31. Januar 2012 zwei unterschiedliche Vorschläge unterbreiteten. Die Mehrheitsgruppe schlug vor, die von der CA vorgesehenen 14 Teilstaaten auf 11 zu reduzieren. Der ursprünglich vorgesehene Sherpa-Staat wurde gestrichen, die drei westlichen Provinzen des Berglands zu einer einzigen zusammengefasst. Die Idee des identitätsbasierten Föderalismus aber sollte beibehalten bleiben.

Die beiden Vertreter des NC in der SRC und einer der UML-Vertreter pochten auf das System, das der NC und die Mehrheit der UML-Führer befürworteten. Es sollten demnach 6 oder 7 föderale Provinzen geschaffen werden, die allesamt von Nord nach Süd verlaufen sollten. Lediglich für das Tarai wurden zwei weitere Teilstaaten akzeptiert.

Wie bereits oben erwähnt, ist eine solche administrative Gliederung bereits im Hindu-Staat der Rana-Zeit und der Panchayat-Zeit eingeführt worden. Sie zerschnitt bewusst traditionelle ethnische Siedlungsgebiete und sorgte dafür, dass die zugewanderten Tagadhari-Kasten in all diesen Einheiten zumindest über eine relative Mehrheit verfügten.

### **Beispiel Sherpa-Staat**

Ich möchte das als Beispiel einmal an dem mir besonders nahe liegenden Sherpa-Gebiet verdeutlichen. Als die Sherpas vor rund 500 Jahren in diese Region zuwanderten, ließen sie sich in den höheren Lagen südlich und südwestlich des Khumbu Himal nieder. Namentlich waren dies insbesondere die Landschaften Shorong oder Solu, Pharak, Khumbu und Rolwaling. Auch wenn sich Sherpas im Laufe der Zeit in vielen anderen Gebieten Nepals niedergelassen haben, darf dies bis heute als das traditionelle Kernland der Sherpas angesehen werden, in dem sie zumindest über eine deutliche relative Mehrheit der Bevölkerung verfügen.

Nach der Eroberung dieses Gebiets durch die Shah-Monarchie hat der Staat das Sherpa Territorium wiederholt zergliedert. 1886, also in der Rana-Zeit, wurde Nepal in 35 Distrikte eingeteilt. Hierbei wurde das Sherpa-Gebiet den Distrikten East No. 2 und East No. 3 zugeteilt, zu denen im Süden auch weite Gebiete gehörten, die von anderen Bevölkerungsgruppen besiedelt waren.

Zu Beginn der 1960er Jahre ersetzte das heutige System von 75 Distrikten die 35 Distrikte der Rana-Zeit. In diesem von König Mahendra eingeführten System verteilt sich das traditionelle Sherpa-Gebiet auf nun 4 Distrikte. Der ursprüngliche Vorschlag der CA hatte das Ansinnen, dieses traditionelle Gebiet wieder zu einem föderalen

Sherpa-Staat zu vereinigen. Leider scheint dies nun den Machtinteressen der Politiker zum Opfer zu fallen.

Dabei könnte man ein weiteres Hauptargument der Gegner eines identitätsbasierten Föderalismus, die mangelnde Wirtschaftlichkeit solcher Teilstaaten, im Falle des Sherpa-Staates entkräften. Der Tourismus könnte durchaus als nachhaltige Wirtschaftsgrundlage genutzt werden. Der Sherpa-Staat hätte dabei mehr zu bieten als Everest und das Hochtal von Khumbu. Die natürlichen und kulturellen Attraktionen von Shorong und Rolwaling, beispielsweise, werden bei weitem noch nicht ausreichend wirtschaftlich genutzt. Außerdem versickert das meiste Geld in undurchsichtigen Kanälen in Kathmandu.

### **Auswirkungen eines identitätsbasierten Föderalismus**

Das Problem ist meines Erachtens nicht die Idee des identitätsbasierten Föderalismus als solcher, sondern eher die Frage, wie dieser in der Praxis gestaltet wird. Nepal ist bis heute geprägt von einem identitätsbasierten Zentralismus. Die Tagadhari-Gruppen dominieren alle Bereiche des Staates und des öffentlichen Lebens. Sie haben den Staat mit ihrer Sprache, ihrer Lebensweise, ihrer Kultur, ihrer Religion identifiziert. Außenstehende hatten und haben kaum eine Chance, mit den Tagadhari zu konkurrieren. Letztere dominieren in erdrückender Weise alle Bereiche des öffentlichen Lebens: Politik, Verwaltung, Justiz, Bildungswesen, Medien, Sicherheitskräfte, zivilgesellschaftliche Organisationen usw. Die Grundlage für diese Ausgrenzung legte der Muluki Ain, der erste Gesetzeskodex von 1854. Die Panchayat-Verfassung von 1962 und die nachgeordneten Gesetze verschärften diesen Trend noch. Auch die Verfassung von 1990 brachte diesbezüglich keine Grundlagen für Veränderungen und hielt statt dessen am Hindu-Staat der Tagadhari fest. Die Janajati hatten schon damals vergeblich einen säkularen Staat gefordert, waren aber wesentlich am Veto des NC gescheitert.

Die Ungleichheit beginnt schon in der Schule. Kinder aus ethnischen Gruppen sprechen zu Hause ihre Muttersprache. Wenn sie dann in die Schule kommen, treffen sie auf Lehrer, die ihre Muttersprache nicht verstehen; meist handelt es sich bei den Lehrern nämlich um Bahun, Chhetri und hochkastige Newar. Die Unterrichtssprache ist vom ersten Schultag an Nepali. Die Verfassung von 1990 hatte alle anderen Sprachen des Landes als "nationale Sprachen" bezeichnet und die Regierung dazu verdonnert, dafür zu sorgen, dass alle Kinder in der Grundschule in ihren Muttersprachen unterrichtet werden. Aber die Politiker haben nie etwas in diese Richtung unternommen. Dabei wäre es doch so einfach gewesen, die ethnischen Sprachen aufzuwerten, indem man beispielsweise das Erlernen einer zweiten nationalen Sprache für alle Schüler verbindlich gemacht hätte. Berechtigt ist auch die Frage, warum sich in den Schul-Curricula noch immer so wenig zu den zahlreichen ethnischen Grup-

pen des Landes findet. Die so einseitig ausgebildeten Politiker haben nicht zuletzt deswegen kein Verständnis für die Anliegen der ausgegrenzten Gruppen

Das gleiche gilt für die politische Beteiligung. Die politischen Parteien hatten nach 1990 mehr als 20 Jahre Zeit, ihre closed shops zu integrativen und für alle Bevölkerungsgruppen offenen demokratischen Institutionen zu entwickeln. Keine Partei hat das auch nur ansatzweise getan, am allerwenigsten die dominierenden Parteien des 1990er Systems, NC und CPN-UML.

Wenn sich die Führer dieser Parteien heute so vehement gegen identitätsbasierte föderale Staaten wehren, dann hängt dies vor allem damit zusammen, dass ihnen bewusst wird, dass die Verknüpfung des Staates mit ihrer eigenen Identität ein Ende haben könnte. In vielen der von der CA vorgeschlagenen Staaten würden die sogenannten hohen Hindukasten ihre relative Mehrheit verlieren, die ihnen der identitätsbasierte zentralistische Staat bisher gesichert hat.

Die ausgegrenzten Gruppen haben lange genug darauf gewartet, dass ihnen die zentralen Eliten einen angemessenen Zugang zum Staat einräumen. Vor dem Hintergrund immer besserer Bildung und eines stetig wachsenden politischen Bewusstseins sehen die ethnischen Eliten heute ihre letzte Chance in einem identitätsbasierten Föderalismus.

Statt diesen zu verhindern, sollten die heute an den Schalthebeln der Macht sitzenden männlichen Tagadhari-Politiker besser daran mitwirken, dass sich die zahlreichen Negativaspekte des identitätsbasierten Zentralismus nicht mit umgekehrtem Vorzeichen in den föderalen Teilstaaten der Zukunft wiederholen. Identitätsbasierter Föderalismus darf nicht bedeuten, dass andere über eine relative Mehrheit verfügende Gruppen in den Provinzen die gleiche Dominanz ausüben wie heute die traditionellen Eliten im Zentralstaat. Alle Teilstaaten werden sich auch in Zukunft durch Multiethnizität auszeichnen. Es sollte an diesem bedeutsamen Wendepunkt aber darauf geachtet werden, dass weder traditionelle ethnische Siedlungsgebiete zerschnitten und auf mehrere Provinzen verteilt werden noch relative ethnische Mehrheiten durch mutwillige Verschiebung der Provinzgrenzen erneut verhindert werden.

### **Der Kompromiss der Parteiführer vom 15. Mai 2012**

Sie alle haben vielleicht mitbekommen, dass sich die Führer der drei großen Parteien am 15. Mai 2012 auf einen Kompromiss hinsichtlich der föderalen Gliederung geeinigt haben.

Bei den meisten Vorschlägen der letzten Wochen hatte sich allmählich die Anzahl von 11 Provinzen durchgesetzt. Diese Zahl föderaler Teilstaaten wurde von den hochkastigen Politikern nun auch vereinbart. Aber ansonsten hat man sowohl den ursprünglichen Vorschlag der CA als auch den

11-Staaten-Vorschlag der SRC verworfen. Namen will man den 11 Provinzen nicht geben; das sollen später die Teilstaaten selbst entscheiden. Man spricht jetzt zwar von identitäts-basierten Provinzen, doch hat man die Grenzen gegenüber den früheren Vorschlägen so verändert, dass Bevölkerungsmehrheiten ethnischer Gruppen ausgeschlossen werden. Mit anderen Worten: Man ist genauso verfahren wie das Panchayat-System König Mahendras.

Das Tarai, für das eigentlich nur zwei Teilstaaten angedacht wurden, soll nun auf vier Teilstaaten verteilt werden. Dabei werden die westlichsten Tarai-Distrikte Kanchanpur und Kailali dem nördlich sich anschließenden Chhetri-Gebiet angegliedert; d.h. dieser Teilstaat ist mit der bisherigen Far Western Development Region identisch. Hier wurde den Forderungen der seit Wochen demonstrierenden Chhetri und Bahun Westnepals stattgegeben. Dabei sind die Distrikte Kanchanpur und Kailali traditionelles Tharu-Land. Zumindest in Kailali stellen die Tharu auch heute noch die Mehrheit der Bevölkerung.

Der Newar-Staat im Kathmandutal wurde völlig gestrichen. Die in den früheren Vorschlägen vorgesehenen identitätsbasierten Teilstaaten Tamuwan, also das Gurung-Gebiet, Magarat und Tamang Saling wurden in ihren Grenzen so verändert, dass die Gurung bzw. Magar oder Tamang dort mögli-

cherweise nicht mehr über eine relative Mehrheit der Bevölkerung verfügen. Das traditionelle Sherpa-Gebiet wurde nicht nur als eigenständiger Teilstaat verworfen, sondern es soll darüber hinaus auch noch auf zwei Teilstaaten verteilt werden. Letzteres hat seine Ursache in der bereits erwähnten negativen Grenzziehungspolitik König Mahendras bei der Schaffung der 75 Distrikte. Auch die Distriktgrenzen müssen also neu gezogen werden, wenn man den ethnischen Minderheiten des Landes wieder ein Zusammengehörigkeitsgefühl verleihen will.

Das alles nur als ein paar Beispiele. Sie zeigen, dass die hochkastige politische Elite offensichtlich versucht, die ethnischen Gruppen ein weiteres Mal hinzuhalten. Die heftigen Proteste der letzten Wochen dürften leider nur ein ganz kleiner Vorgesmack auf das gewesen sein, was dem Land bevorsteht, wenn die Bahun-Parteiliten ihr politisches Diktat durchsetzen. Die großen Parteien haben bereits deutlich gemacht, dass sie kein Verständnis dafür haben, dass ihre Abgeordneten in der CA bei der Verabschiedung der neuen Verfassung gegen die Entscheidungen der Parteiführung abstimmen. Da ist die Frage berechtigt: Warum musste dann eine inklusiv zusammengesetzte CA gewählt überhaupt werden? Gerade dieses Vorgehen sollte doch die Mitsprache der ethnischen Minderheiten garantieren!

---

Kontakt: [info@nepalobserver.de](mailto:info@nepalobserver.de)