

## Zerbricht Nepal an seiner Multiethnizität?

Soeben überraschte Nepal die Welt und sich selbst mit der Radikalität des eingeschlagenen politischen Wandels und mit der Geschwindigkeit der Veränderungen. Noch wenige Monate zuvor schien es fraglich, ob die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (Constituent Assembly) überhaupt jemals zustande kommen werden. Unmittelbar vor den Wahlen am 10. April 2008 haben praktisch alle politischen Lager die Zuversicht der Maoistischen Partei in Zweifel gezogen, dass sie daraus siegreich hervorgehen würde, und der hohe Wahlerfolg übertraf wohl auch die Erwartungen der Maoisten. Noch vor zwei, drei Jahren war es kaum denkbar, dass Führer ethnischer und regionalistischer Organisationen und Parteien vermehrt Einzug in politische Gremien halten und in der nationalen politischen Arena Belange von Minderheiten repräsentieren würden. Dass der Verfassungsgebenden Versammlung nun hohe Anteile an Vertretern zahlreicher ethnischer Gruppen, der Madeshi und Frauen angehören, zählt zu den bemerkenswerten Veränderungen in der politischen Landschaft Nepals und der politischen Kultur – wobei bedauernd hinzugefügt werden muss, dass die Vertretung der besonders benachteiligten Dalits im Constituent Assembly allzu gering ausgefallen ist.

Die drastische Veränderung in der Komposition politischer Repräsentanten weitet potenziell die politische Teilhabe vieler zuvor marginalisierter Gruppierungen aus und schränkt zugleich den Anteil des Establishments ein, sowohl der Führung etablierter Parteien als auch der (männlichen) hochkastigen Hindus aus der ‚Hügel-Region‘ (die so genannten Parbatiyas), die seit der Entstehung Nepals bis Anfang 2008 die Schlüsselpositionen in Politik und Verwaltung *de facto* unter sich aufgeteilt haben. Das *Empowerment* bislang marginalisierter Ethnien und Regionen geht daher zwangsläufig mit der Zurückdrängung traditionaler Eliten einher, die ihre jahrhundertealte Vormachtstellung im hierarchischen Gefüge Nepals als ein unhinterfragbares Privileg betrachteten. Es ist zu erwarten, dass die veränderte Komposition der Volksvertretung in neuen Machtkonstellationen resultieren wird. Dass dabei hohe Konfliktpotenziale entstehen, steht außer Frage. Wird Nepal an seiner Vielfalt zerbrechen? Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, die wichtigsten Konfliktlinien zu beschreiben. Diese können allerdings erst dann angemessen verstanden werden, wenn wir die Ungleichheit und die Vielfalt der nepalischen Bevölkerung einer kurzen historischen Betrachtung unterziehen. Dabei kommen wir nicht umhin zu überlegen, weshalb Nepal bisher nicht an seiner Vielfalt zerbrochen ist.

### **Nepals Vielfalt als Einheit in historischen Phasen**

Als Nepal im Zuge gewaltsamer Eroberung zwischen 1744 und 1816 als ein Territorialstaat im heutigen Umfang entstand, vereinigten die hochkastigen Gorkha-Herrscher unter ihrem Schwert ca. 60 politische Einheiten, denen etwa ebenso viele – teilweise bereits territorial durchmischte lebende - Volksgruppen angehörten, die mehr als 100 Sprachen sprachen und unterschiedlichen Religionen anhängen.

### **Nationale Einheit als Kastenhierarchie**

Die Konsolidierung des Gorkha-Reichs ging mit der Zentralisierung der Agrarbürokratie, der Ausdehnung direkter politischer Macht (die zunächst die Königsfamilie der Shah und danach

die „Premierminister-Dynastie“ der Rana auf sich vereinte) über immer weitere Territorien sowie mit der Kodifizierung und Ausdehnung der Gerichtsbarkeit über die Gesamtbevölkerung einher. Auch wenn das Nepal des 19. Jahrhunderts als ein entlegenes und schwer zugängliches Königsreich beschrieben wird, vermochte es sich nicht dem europäischen Muster des *nation-building* zu entziehen. Die Rana-Herrscher machten sich ans Werk, die nationale Einheit des Landes ideologisch auszuprägen, und zwar im Sinn eines „Imperiums“: Wer herrschte, dessen Hindu-Religion galt als dominant; diese kam zur Entfaltung in den Ritualen der Macht und war beim Definieren gesellschaftlicher Distanzen tonangebend. Die nationale Kastenhierarchie sah Über- und Unterordnung, Absonderung und Arbeitsteilung vor. Das Rechtssystem differenzierte zwischen Gruppen und Rängen. Tiefer hierarchischer Status schränkte die Rechte der als Kasten klassifizierten ethnischen Gruppen ein und schloss deren Mitglieder von Gratifikationen aus, die hohen Hindu-Kasten zustanden. Die Bräuche, Sprachen und Religionen der Bevölkerungsgruppen waren in ihrem Fortbestand allerdings kaum betroffen. War der religiös-kulturelle Rahmen einmal definiert, ging es den Herrschern keineswegs darum, die Bevölkerung zu kulturellen Übernahmen und zur Konversion zu bewegen. Weder wollte man eine Einheitskultur schaffen, noch war man bestrebt, die Kommunikation zwischen den Untertanen zu fördern. Die Herrscher Nepals schufen so mit dem hierarchischen Rahmen eine klare gesellschaftliche Matrix, welche die Dominanz hochkastiger Parbatiya-Gruppen über den Rest der Bevölkerung festlegte und legitimierte.

### **Nationale Einheitskultur durch Assimilierung**

Seit 1960 forcierte dann König Mahendra eine auf die ethnischen Minderheiten zielende staatliche Assimilierungspolitik, und paradoxerweise hat dieses zweite, assimilatorische Modell, das die Nation als eine kulturell homogene Einheiten konzipierte, die Bevölkerungen in Nepal noch stärker geteilt als das frühere Regime. Diese von der westlichen Moderne geprägte und auch in vielen Entwicklungsländern in der nachkolonialen Phase dominante politische Form basierte – nicht selten allerdings bloß rhetorisch – auf den modernen Prinzipien der Demokratie, Staatsbürgerschaft, Volkssouveränität (in Nepal erst seit 1990 konstitutionell verbürgt), rational organisierter Verwaltung und Politik, der Gleichheit aller Individuen vor dem Gesetz sowie wohlfahrtsstaatlicher Statusgarantien.

Wie in vielen anderen Ländern verankerte die nepalische Regierung die Doktrin staatlicher Neutralität in Bezug auf Religion und Kultur solcherart, dass kulturelle und religiöse Äußerungsformen aus der öffentlichen Sphäre ferngehalten wurden, was allerdings nicht für die Nationalkultur galt, der ein hoher Stellenwert als Definitionsmerkmal zukam. Die Modernisierungsbestrebungen König Mahendras verknüpften die Idee des gesellschaftlichen Fortschritts mit der Neudefinition dessen, was die nationale Einheit ausmacht und wie die Nationalkultur als dem Fortschritt dienlich auszugestalten sei. Der Modernisierungsdiskurs ist fortan als nachholende Entwicklung, auch im Sinne eines gelenkten Kulturwandels, verstanden worden. Die Regierung förderte ferner die gesamtgesellschaftliche Kommunikation, um die im Fortschrittsstreben vereinte nationale Kraft zu entfalten.

Die Kultur der nationalen Eliten wurde zur verbindlichen Kultur erklärt, und fortan galt die Pflege der Minderheitenkulturen und -religionen als rückständig oder gar als dissident. Zudem prognostizierten die Protagonisten der Modernisierung, dass mit der Entfaltung der

Produktivkräfte die kulturellen Schranken ohnehin verschwinden würden. Ließ die Regierung die Pflege der Minderheitenkulturen überhaupt zu, so war diese auf die Privatsphäre beschränkt. In den nationalen Repräsentationen hatten die Minderheitensymbole keinen Platz; gelegentlich verspottete sie die offizielle Rhetorik gar als „rückständige“ religiöse Praktiken, etwa im Falle des Schamanismus. Minderheitensprachen blieben systematisch unbeachtet; der Beitrag der Minderheiten zur nationalen Geschichte wurde klar negiert.<sup>1</sup> Generell galt die Unterscheidung in moderne Zeitgenossen und in „Nichtzeitgemäße“.

Als Zwischenfazit lässt sich Folgendes festhalten: Die gesellschaftliche Ordnung ist seit Mitte des 18. Jahrhunderts bis gegen Ende des 2. Millenniums mit autokratischer Herrschaft stabilisiert worden. Die gesellschaftliche Vielfalt ist in einem hierarchischen politischen Gebilde zusammengefasst worden. Allerdings bedienten sich die Herrscher im Lauf der Zeit unterschiedlicher Ideologien, wenn sie die Bevölkerung ungleich behandelten, jedoch rhetorisch als ‚Einheit‘ repräsentierten.

### **Auf dem Weg zur Gestaltung nepalischer Diversität nach 1990**

Der Ausschluss der ethnischen Gruppen aus den öffentlichen Repräsentationen, ihre pejorativen Darstellungen, Zugangsbarrieren zu Positionen in Politik und Verwaltung für Minderheitenmitglieder, denen es am kulturellen oder sozialen Kapital mangelte bzw. deren Politikfähigkeit die Eliten bestritten, wurden in Nepal zu einer Exklusionsmatrix, die für die ethnische Bevölkerung zunehmend unhaltbar wurde. Gegen die diskursive sowie andere Dimensionen der Exklusion ethnischer Minderheiten formierte sich zunehmend Widerstand, der sich in einer ethnischen Mobilisierung und dem zunehmenden Eindringen ethnischer Praktiken, Diskurse und Symbole in die politische Kommunikation manifestierte. Als Beispiel sei der in verschiedenen Regionen Nepals beobachtete lokale Widerstand genannt, sich an der Durchführung des hinduistischen Festivals Durga Puja zu beteiligen. Ethnische Aktivisten wirkten allerdings bis 1990 hauptsächlich in (den verbotenen) politischen Parteien mit und erst mit der „Revolution“ von 1990 begannen sie sich in ethnischen Organisationen und zunehmend auch in politischen Parteien zu formieren. Indem sich der ethnische Aktivismus zunehmend politisierte und an zivilgesellschaftlicher Mobilisierung beteiligte, nahmen ethnisch geprägte Themen in den öffentlichen Debatten immer mehr Raum ein; sie wurden damit überhaupt erst zum „Gegenstandsbereich“ der Politik und prägen seitdem zunehmend die politischen Agenden, Repräsentationen, Legitimationsformel und Kommunikationsstile.

Doch der Widerstand galt nicht nur den herrschaftlichen Praktiken ethnischer Grenzziehung und Exklusion, sondern ebenfalls dem Unvermögen der Eliten, das Land aus der wirtschaftlichen Stagnation zu führen. Die politischen Parteispitzen, ebenso wie Beamte gerieten zunehmend ins Feuer der Kritik: die ewigen Streitereien zwischen politischen Lagern, die hierarchische Orientierung in den politischen Parteien, die Exklusivität der Kader, die keineswegs die ethnische und regionale Komposition der Bevölkerung widerspiegelten; die Duldung von Seilschaften und korrupter Praktiken und das mangelnde Commitment, das Wohlergehen der Bevölkerung zu fördern. Das hohe Maß an Benachteiligung in weiten Teilen Nepals wurde durch ethnische und regionale Grenzziehungen noch weiter akzentuiert. Das ethnische Unrechtsempfinden, das Bedürfnis nach ethnischer Repräsentation und Selbstvergewisserung wurde daher zusätzlich genährt durch die

---

<sup>1</sup> Vgl. Pfaff-Czarnecka 2004: 53-54.

Wahrnehmung von Defiziten, die auch andere Bevölkerungssegmente beklagten. Generell prangerten die ethnischen Aktivisten an, dass der Staat und seine Ressourcen den hochkastigen Hindu-Eliten *de facto* „gehörte“.

Während die politischen Eliten die Nöte der ländlichen Bevölkerung in weiten Teilen des Landes kaum wahrgenommen haben, kommunizierten die seit 1996 zunehmend erstarkenden maoistischen Kader hohes soziales Engagement, Volksnähe sowie Sensibilität gegenüber Belangen exkludierter Gruppen. Die in der Bevölkerung anwachsenden Ressentiments boten den Maoisten einen Opportunitätsraum, um für die eigene Sache zu werben. Dabei schlugen sie für Nepal höchst ungewohnte Wege ein: Sie ließen weibliche Kämpferinnen in der maoistischen Armee nicht nur Einzug halten, sondern auch die hierarchische Leiter verhältnismäßig hoch erklimmen. Sie entwarfen den ersten Plan zu einer neuen territorialen Einteilung Nepals, die weitgehend ethnischen Grenzziehungen folgte, und sie boten den vormals als „unberührbar“ verunglimpften Dalit die einmalige Gelegenheit, einen verhältnismäßig hohen Anteil an der maoistischen Vertretung in politischen Gremien, einschließlich des Parlaments, zu stellen, nachdem sie in die nepalische Interimsregierung Einzug gehalten hatten. Mit diesen politischen Innovationen haben die Maoisten neue Rahmenbedingungen für eine höhere Repräsentation der vormals in der Politik und Verwaltung exkludierten Gruppen, für den Wandel der politischen Kultur sowie für neue gesellschaftliche Kräfteverhältnisse geschaffen. Solch rapide gesellschaftliche Veränderungen bergen hohe Konfliktpotenziale. Fünf mögliche Konfliktszenarios seien hier skizziert.

### **Nepalische Multiethnizität – potenzielle Konfliktlinien**

#### *1) Frühe Phasen der Demokratisierung – überhöhte Erwartungen als Boden für Konfliktpotenziale*

Politischer Wandel erschüttert – mehr oder weniger nachhaltig – den gesellschaftlichen Status Quo. Gerade in den frühen 1990er Jahren wurde in Nepal deutlich, welche hohen Erwartungen an den damals eingeleiteten Prozess der Demokratisierung gesetzt wurden, als König Birendra viele seiner Prärogativen in April 1990 abgeben musste. Demokratie schien *die* Lösung für alle brennenden gesellschaftlichen Probleme zu bieten. Die Bevölkerung erwartete – und die politischen Spitzen nährten diese Hoffnung nachhaltig –, dass Demokratisierung einen günstigen Boden für wirtschaftliche Reformen und Wachstum schaffen würden, dass das Volk als neuer Souverän nun umfassend seinen Willen äußern, dass soziale Gerechtigkeit realisiert und dass demokratische Reformen ethnische Konflikte überwinden und die friedliche Koexistenz zwischen ethnischen Gruppen dauerhaft sichern würden.

Doch Nepal bietet eine perfekte Illustration für die schon in anderen Teilen der Welt gewonnene Einsicht, dass gerade in Phasen demokratischen Umbruchs ethnische Konflikte leicht entbrennen können. Die demokratische Verheißung der Chancengleichheit kann gerade dann, wenn eine neue Verwaltungsstruktur in Planung ist, der Ethnisierung der Politik Vorschub leisten. Es können vehemente Machtkämpfe um die staatlichen Ressourcen entbrennen. Je mehr in Reaktion auf frühere staatliche Praktiken Ethnizität zu einem zentralen Thema und zur Sprache der politischen Kommunikation wird, umso mehr steigt die Wahrscheinlichkeit, dass gesellschaftliche Heterogenität zunehmend zu einem Politikum

gerät und kulturalistische Grenzziehungen eine Verschärfung erfahren. Demokratisierung kann daher den Willen zum politischen Konsensus beflügeln, doch Enttäuschungen – etwa dann wenn Reformen nicht schnell genug erfolgen – können Konflikte auch noch zusätzlich eskalieren lassen.

### *2) Radikalisierung des ethnischen Aktivismus*

Ethnizität etabliert sich in Nepal zunehmend als eine gesellschaftspolitische Formel, die Imaginationen prägt, öffentliche Agenden besetzt und politische Forderungen legitimiert. Der ethnische Aktivismus greift die ethnisierende Semantik als eine optische Linse auf, die Unzufriedenheit bündelt und ihr einen Namen gibt, wodurch sie zu einer zentralen Widerstandsformel und zum Instrument gesellschaftlicher Deutung geworden ist. Das politische Establishment wies sie hingegen lange Zeit als den politischen Raum zersetzend zurück. Die Dynamiken der Ethnisierung folgen nicht nur den nationalen und lokalen Kommunikationslogiken. Der nepalische ethnische Aktivismus schöpft zunehmend Inspiration und Unterstützung aus transnationalen Aktivistennetzwerken. Ethnizität ist zu einer erfolgreichen Mobilisierungsformel und zu einem festen Bestandteil der politischen Kommunikation geworden. Die ethnischen Führer können heute auf weltweite Erfahrungen zurückgreifen, wie ethnische Mobilisierung zu organisieren ist, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen, politisches Terrain zu gewinnen und um zu Verhandlungen an die Regierungstische eingeladen zu werden.

### *3) Konfligierende ethnische und regionalistische Entwürfe – scharfe Grenzziehungen – neue Formen der Ausgrenzung*

Bekanntlich kursieren gegenwärtig in Nepal gleichzeitig mehrere Entwürfe zu einer neuen Einteilung des nepalischen Territoriums. Diese Entwürfe unterscheiden sich einerseits in Bezug auf die neuen binnennationalen Grenzverläufe. Andererseits variieren sie stark in ihren Entwürfen der politisch-administrativen Konstitution der neuen Einheiten. Wie soll die identitäre Prägung durch eine spezifische „Ursprungs“-Ethnie in Verwaltungseinheiten umgesetzt werden, in denen bis zu 50 verschiedene Volks- und Kastengruppen leben? Welche gesellschaftlichen Belange sollen in den neuen Verwaltungseinheiten autonom entschieden werden? Welchen Schutz können wiederum die kleineren Minderheiten innerhalb der neuen Einheiten in Anspruch nehmen?

Nachdem die maoistischen Kader eine Aufteilung des Landes in 10 Autonome Regionen vorgeschlagen haben, von denen 8 eine ethnische identitäre Prägung erhalten sollten, machen sich alternative Entwürfe für andere Grenzverläufe stark. Als Stein des Anstoßes gilt einerseits, dass kleinere Ethnien in Autonomen Regionen gefasst werden sollen, in denen größere Ethnien die Mehrheit stellen würden – wie beispielsweise von den Rai in Bezug auf Limbuwan im Osten des Landes, oder von den Tharu in Bezug auf die Territorialteilung des Terais angemeldet. Die Debatten um den südlichen Terai-Streifen verlaufen besonders kontrovers. Soll es ein geschlossenes ‚Madhesh‘ geben, dass sich auf die gesamte Länge des südlichen Territorialstreifens von Mechi bis Mahakhali erstrecken würde? Oder soll dieser schmale, doch verhältnismäßig reiche Landesteil geteilt und Landesregionen einverleibt werden, die auch Teile des Hügelgebiets umfassen würden? Die Diskussion in diesem Punkt ist besonders brisant, sind doch Madheshi Vertretungen schon mehrmals in dieser Frage mit der maoistischen Führung auf harten Kollisionskurs geraten. Diese Konflikte werden ohne Zweifel in die Constituent Assembly hineingetragen werden, wo neben der

Maoistischen Partei, dem Nepali Congress und der United Marxist-Leninist Party (UML) das Madheshi People's Rights Forum (MJF) die stärkste Partei stellt.

#### *4) Festhalten am Status Quo*

Politische Transitionen sind oftmals unvollständig. Politische Innovation wird häufig durch in der Gesellschaft vorhandenen Elemente politischer Kultur, Seilschaften und hierarchische Konfigurationen zementiert. Von niemandem mehr als von einer maoistisch angeführten Regierung erwartet die Bevölkerung mehr Commitment zu grundlegenden Veränderungen des Status Quo. Doch wird es gelingen, das Establishment seiner Privilegien zu entkleiden? Wird es möglich sein, der stark ausgeprägten Zentralisierung, die Ungleichheiten zuträglich ist, entgegen zu wirken? Werden sich die maoistischen Spitzen der Versuchung entziehen können, selbst an korrupten und nepotistischen Praktiken beteiligt zu werden? Ist nicht *Backlash* von royalistischen und Hindu-orthodoxen Gruppierungen zu erwarten?

#### *5) Zur zunehmenden Attraktivität der Sprache der Gewalt im nepalischen Kommunikationsraum*

Die Maoisten führten die Sprache der Gewalt in den nepalischen Kommunikationsraum ein; die Madeshi-Bewegung griff sie zeitweise auf und nun hat es den Anschein, dass auch einige ethnische Aktivisten sich martialischer präsentieren als jemals zuvor. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass der neue Kommunikationsmodus, in dem vor Androhung, gar Anwendung der Gewalt nicht mehr zurückschreckt wird, sich als eine politische Option noch länger in Nepal halten wird. Der Boden für Gewalt ist umso günstiger als die Mobilisierung viele Splittergruppen entstehen ließ, die sich nur schwer für Konsenspolitik einbinden lassen werden. Sowohl das alte Establishment, die Maoistischen Kader als auch regionalistische und ethnische Aktivisten sind heute mehr denn je gefordert, ihre Handlungsoptionen auf demokratische Verfahren zu beschränken, wenn sie ihre politischen Aspirationen und Visionen zu verwirklichen suchen.

Die nepalische Gesellschaft steht heute vor enormen Herausforderungen. Das ohnehin langsame wirtschaftliche Wachstum und der tiefe Stand der Verwirklichung von Sozialrechten sind während der letzten 10 Jahre tendenziell noch weiter verstärkt worden. Dem Land fehlt es an Infrastrukturen und seine Zukunftsfähigkeit ist arg durch Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen beeinträchtigt. Gewalt hat das soziale Vertrauen in den Dörfern in wichtigem Maß zerstört. Neue Inspirationen sind geweckt worden. Ethnische Aktivisten begnügen sich schon lange nicht mehr allein mit ihren identitären Anliegen. Die Bestrebungen zur Selbst-Repräsentation werden zunehmend an eigene Entwicklungsentwürfe geknüpft. Doch die hierarchische Ordnung der Gesellschaft gehört noch keineswegs der Vergangenheit an. Zugleich bedeutet ihre Destabilisierung, so willkommen sie den meisten Nepalis auch ist, dass große Unsicherheit herrscht und dass sich ein weiterer Opportunitätsraum für partikulare Ansprüche und das Schüren übersteigerter Erwartungen eröffnet, die Konfliktlinien verschärfen. In Anbetracht der enormen Schwierigkeiten und den großen Aufgaben, die aller harren, könnte man fragen, ob Nepal es sich leisten kann, auf die Belange der Minderheiten zu achten und auf deren Inklusion hinzuwirken. Die obige Analyse hat allerdings gezeigt, dass ein Perspektivenwechsel notwendig ist: Ohne die Partizipation der bisher exkludierten Bevölkerungsgruppen ist der gesellschaftliche Wiederaufbau in Nepal nicht zu schaffen.

Zur weiter führenden Lektüre empfohlen:

Pfaff-Czarnecka, J., Nandy, A./ Rajasingham, D. und T. Gomez. 1999: *Ethnic Futures. State and Identity in Four Asian Countries*. New Delhi: Sage.

Gellner, D, Whelpton, J. and J. Pfaff-Czarnecka 1997: *Nationalism and Ethnicity in a Hindu Kingdom: The Politics of Culture in Contemporary Nepal*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

Pfaff-Czarnecka, J. 2004: Demokratisierung und nation-building in geteilten Gesellschaften. In *Nation-Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Edited by Jochen Hippler. Eine Welt-Band, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 49-69.