

Nepal

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 2,1)		4,1	Ergebnis Management-Index		3,6
Politisches System	parlamentarische Demokratie (susp. am 4.10.2002)		Bevölkerungsgröße		24,1 Mio.
Wahlbeteiligung	65,8% (Parl. wahl 1999)		BIP p. c. (\$, PPP)		1.310
Frauenanteil im Parlament	7,9%		Arbeitslosenquote		2,9% (2000)
Bevölkerungswachstum^a	2,3%		HDI		0,499
Größte ethnische Minderheit	12,74%		UN-Education Index		0,50
			Gini-Index		36,7 (1995-96)
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Die Parlamentswahlen vom Mai 1999 beendeten eine fast fünfjährige Phase ständig wechselnder Regierungen mit fehlenden parlamentarischen Mehrheiten. Zwar verfügte der Nepali Congress (NC) nach diesen Wahlen über eine absolute Mehrheit, doch sorgten innerparteiliche Machtkämpfe für eine Fortdauer der politischen Instabilität. Verschärft wurde die Lage durch die Communist Party of Nepal (Maoist), kurz CPN (Maoist), die ihren im Februar 1996 begonnenen so genannten „Volkskrieg“ intensivierte.

Ein weiterer Rückschlag war die Ermordung König Birendras und fast seiner gesamten Familie am 1. Juni 2001. Einer kurzen Verhandlungsphase zwischen Regierung und Maoisten folgten der fast völlige Niedergang der erst 1990 eingeführten Demokratie mit neun Monaten Ausnahmezustand, die Auflösung von Parlament und lokaler politischer Ebene sowie die Absetzung der Regierung samt Machtergreifung des Königs. Angesichts dieser politischen Entwicklung liegt die Wirtschaft völlig danieder. Die hoch gesteckten Entwicklungsziele sind nicht erreichbar. Im bedeutendsten Wirtschaftszweig, dem Tourismus, ist in den beiden letzten Jahren einen Rückgang von rund 50% gegenüber den Vorjahren festzustellen.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt daher zu dem Ergebnis,

dass hinsichtlich der Zielverwirklichung eine deutliche Verschlechterung zu verzeichnen ist.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die *demokratische Transformation* begann Anfang 1990 mit einer Volksbewegung (jana andolan), die innerhalb von nur zwei Monaten den Zusammenbruch des parteilosen Panchayat-Systems herbeiführte. Dieses Rätssystem war nach dem Putsch König Mahendras, des Vaters des heutigen Königs, vom 15. Dezember 1960 eingeführt worden und sollte der absoluten Herrschaft des Königs einen demokratischen Anstrich vermitteln. Volkssouveränität, der Wandel zur konstitutionellen Monarchie, eine Vielparteiendemokratie mit einem Zweikammerparlament, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und ein ausgewogener Katalog grundlegender Menschenrechte waren die wesentlichen Merkmale der am 9. November 1990 eingeführten Verfassung.

Die ersten freien Parlamentswahlen im Mai 1991 brachten einen Sieg des NC mit einer absoluten Mehrheit der Parlamentssitze. Die durch den Zusammenschluss zweier kommunistischer Splittergruppen Anfang 1991 gegründete Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist), kurz CPN (UML), konnte sich als zweite bedeutende parteipolitische Kraft etablieren. Drittstärkste Partei wurde ein loses Bündnis linksextremer, maoistisch ausgerichteter Parteien unter dem Namen Samyukta Jana Morcha Nepal (SJMN) oder United People's Front Nepal. Die konservativen Kräfte des früheren Panchayat-Systems sammelten sich in zwei Parteien gleichen Namens, Rastriya Prajatantra Party (RPP) oder National Democratic Party, die nur nach ihren jeweiligen Führern, Lokendra Bahadur Chand und Surya Bahadur Thapa, unterschieden wurden. Beide Parteien schlossen sich nach ihrer vernichtenden Wahlniederlage von 1991 zusammen.

Die NC-Regierung unter Premierminister Girija Prasad Koirala scheiterte Mitte 1994 an innerparteilichen Differenzen. Die vorzeitigen Neuwahlen vom November 1994 brachten keiner Partei eine absolute Mehrheit, was in den Folgejahren zu chaotischen Verhältnissen mit häufig wechselnden Regierungen führte. Wiederum vorgezogene Neuwahlen im Mai 1999 brachten erneut eine absolute Sitzmehrheit des NC, allerdings nur dank der vorausgegangenen Spaltung der CPN (UML). Angesichts der seit langem bestehenden inneren Zerrissenheit des NC, konnte die Regierung trotz ihrer parlamentarischen Mehrheit keine stabile und konstruktive

Politik betreiben; innerhalb von nur drei Jahren scheiterten drei Alleinregierungen des NC unter unterschiedlichen Premierministern.

Der maoistische Aufstand, der im Februar 1996 in einigen Gebirgsdistrikten des mittleren Westnepal ausgebrochen war, bereitete der nepalesischen Regierung zunehmend Probleme. Initiatoren dieses Aufstands waren radikale Kräfte, die zu Beginn der 1990er Jahre im SJMN parlamentarisch mitgewirkt hatten, 1995 jedoch in den Untergrund abgetaucht waren, wo sie die CPN (Maoist) gründeten. Anfang 1996 legte diese Partei der damaligen Regierung von Premierminister Deuba einen Katalog mit 40 Forderungen vor, von denen die meisten an die staatspolitischen Richtlinien der Verfassung (Artikel 24-26) angelehnt waren. Nur wenige Forderungen rüttelten wirklich an den Grundlagen des Staates, wie die nach Abschaffung des Königtums, Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung mit dem Ziel einer neuen Verfassung und der Ausrufung einer Republik.

Als die Regierung hierauf nicht reagierte, begannen die Maoisten in Westnepal einen so genannten „Volkskrieg“ mit gezielten Anschlägen auf Sicherheitskräfte, staatliche Einrichtungen und ausgemachte „Feinde des Volkes“. Die Bewegung fand zunehmend die Unterstützung der verarmten und größtenteils benachteiligten Massen der ländlichen Bevölkerung, denen die formale Demokratisierung des Landes keine Vorteile und Perspektiven eröffnet hatte und deren Frust angesichts der zügellosen Machtpolitik, Vetternwirtschaft und Korruption der etablierten Parteiführer zunahm. Innerhalb weniger Jahre breitete sich die maoistische Bewegung über das ganze Land aus. Gleichzeitig wurden die militanten Auseinandersetzungen zwischen Maoisten und Sicherheitskräften von beiden Seiten immer brutaler ausgetragen.

Nach dem Massaker an der Königsfamilie vom 1. Juni 2001 kam es vorübergehend zu einem Waffenstillstand und Dialog, der jedoch im November 2001 mit einer erneuten Eskalation endete. Die Deuba-Regierung rief den Notstand aus, schränkte die Grundrechte zum Teil drastisch ein und mobilisierte die Armee. Auch internationale Entwicklungen spielten dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle. Nach dem 11. September 2001 hat sich die Wahrnehmung der Maoisten durch die USA gewandelt. Sie werden jetzt als terroristische Gruppe angesehen. Deuba nutzte diese Gelegenheit und sicherte sich die Zusagen westlicher Regierungschefs wie Bush und Blair, moderne Waffen und anderes militärisches Gerät zur Unterdrückung des maoistischen Aufstands an Nepal zu liefern.

Doch trotz dieser Zusagen und teilweise auch Lieferungen reichten neun Monate Ausnahmezustand nicht, um die Maoisten zu besiegen. Die Armee ging mit äußerster Brutalität gegen die Maoisten vor, tötete gezielt, wen immer sie für Maoisten hielt, machte kaum Gefangene und missachtete grundlegende Menschenrechte, wie Amnesty International und ähnliche Organisationen immer wieder bestätigten. Die Bevölkerung in den besonders betroffenen Kerngebieten des Aufstands sah sich zunehmend im Visier von Maoisten und Sicherheitskräften, die ihnen Kooperation mit dem jeweils anderen vorwarfen. Dies löste einen Massenexodus in städtische Gebiete und besonders nach Indien aus.

Als deutlich wurde, dass der Konflikt militärisch nicht zu lösen war, wollten viele Parlamentsabgeordnete aller Parteien im Mai 2002 einer Verlängerung des Ausnahmezustands nicht zustimmen. Daher löste König Gyanendra das Parlament auf Empfehlung von Premierminister Deuba auf, setzte Neuwahlen für den 13. November fest und verlängerte den Ausnahmezustand per Verordnung um drei Monate. Erneut stritten sich die Parteien untereinander und innerhalb der jeweiligen Reihen über die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens. Der NC spaltete sich in der Folge in die Gruppen von Koirala und Deuba. Die im Juli 2002 anstehenden lokalen Wahlen sagte Deuba kurzfristig landesweit ab und ersetzte die gewählten Gremien durch Regierungsbeamte, obgleich in vielen Distrikten und vor allem in den Städten Wahlen trotz des maoistischen Konflikts möglich gewesen wären. Dieses Vorgehen löste große Proteste der Geberländer aus, die ihre lokalen Entwicklungsprojekte gefährdet sahen.

Als klar wurde, dass der Termin für die Parlamentswahlen angesichts des fortdauernden maoistischen Aufstands und der daraus resultierenden mangelnden Sicherheit nicht eingehalten werden konnte, einigte sich Deuba mit den Führern anderer Parteien, den König zu bitten, unter Berufung auf Artikel 127 der Verfassung die Wahlen zu verschieben und eine Allparteienregierung zu bilden. König Gyanendra, der bereits unmittelbar nach seiner Thronbesteigung angekündigt hatte, anders als sein ermordeter Bruder ein aktiver Monarch sein zu wollen, nutzte diese Gelegenheit zu einem Putsch. Er warf Premierminister Deuba Versagen vor, riss Souveränität und exekutive Macht an sich, setzte die Deuba-Regierung ab, verschob die Parlamentswahlen auf unbestimmte Zeit und ernannte eine neue Regierung unter Leitung des königstreuen Lokendra Bahadur Chand (RPP), der überwiegend Technokraten und Dissidenten der großen Parteien, aber nicht deren Führer angehörten.

Die Parteien, außer der RPP und der NSP, deren Vorsitzender zum stellvertretenden Premierminister ernannt wurde, verweigerten jede Zusammenarbeit mit dieser Regierung. Damit waren aus ursprünglich zwei nun drei Konfliktparteien geworden: König/Sicherheitskräfte, politische Parteien und Maoisten. Erst die Vereinbarung eines Waffenstillstands zwischen Regierung und Maoisten am 29. Januar 2003 brachte Bewegung in die verhärteten Fronten.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3. 1. Demokratie

Nepal hat bei der Transformation der politischen Ordnung im Untersuchungszeitraum 1998 bis 2002 klare Rückschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Bei der demokratischen Stabilität ist eine deutlich rückläufige Entwicklung zu erkennen, die in jüngster Zeit ein systembedrohendes Niveau erreicht hat.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Nepal aufgrund der Verknüpfung des Staates mit der Religion, Sprache und Kultur der die staatliche Elite dominierenden hohen Hindukasten, insbesondere der Brahmanen (*Bahun*). Die Durchdringung des Staatsgebiets durch die Staatsgewalt und das staatliche Gewaltmonopol sind seit 1996 durch den maoistischen Aufstand zunehmend in Frage gestellt. Es gibt heute Gebiete, die unter der Kontrolle der Maoisten und nicht mehr unter der des Staates stehen. Daneben existieren Probleme der nationalen Identität und Staatsbürgerschaft aufgrund der widersprüchlichen Verfassung. Zwar betont Artikel 11 den Gleichheitsgrundsatz aller Bürger unabhängig von Religion, Rasse, Geschlecht usw., aber wer Bürger ist, hängt allein von der Staatsangehörigkeit des Vaters ab. Frauen haben nur eingeschränkte Rechte.

Menschen ursprünglich indischer Abstammung im Flachland zu Indien hin wird die Staatsangehörigkeit oft auch nach Generationen verwehrt. Angehörige der zahlreichen ethnischen Gruppen und der so genannten unberührbaren Hindukasten erfahren vielfach Diskriminierungen. Der politische Prozess ist nur formal säkularisiert. Das Verwaltungssystem ist schwach, korruptionsträchtig und dringend re-

formbedürftig. Öffentliche Ordnung und Sicherheit sind angesichts des jahrelangen maoistischen Konflikts nicht gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen waren bis 1999 weitestgehend gegeben. Behinderungen und kleinere Unstimmigkeiten haben seit 1991 jedoch von Wahl zu Wahl zugenommen. Die jeweils amtierende Regierung versuchte oft, Vorteile aus ihrer Stellung zu ziehen; das wurde besonders deutlich bei den lokalen Wahlen von 1992 und 1997.

Das stets loyal zum König stehende Militär ist durch die Eskalation des maoistischen Aufstands zu einem Machtfaktor geworden, insbesondere nach der direkten Machtübernahme des Königs vom 4. Oktober 2002. Die staatlichen Medien unterliegen der Einflussnahme durch die Regierung; die privaten Medien sind zum Teil parteilich orientiert. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich seit 1990 frei bilden, doch hat die Verhängung des Ausnahmezustands im November 2001 zu Einschränkungen geführt, die teilweise auch nach der Aufhebung des Ausnahmezustands weiterbestehen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist durch die Verfassung von 1990 geregelt. Der König ist an Exekutive und Legislative nur in konstitutioneller Form beteiligt; eine direkte Entscheidungsgewalt steht ihm in beiden Bereichen nicht zu. Hier liegt der entscheidende Verfassungsverstoß des Königs bei seinem Vorgehen vom 4. Oktober 2002. Die Verfassung ist zur Zeit nicht mehr wirksam; es gibt kein gewähltes Parlament, keine gewählten lokalen Einheiten, keine durch Wahlen vom Volk bestellte Regierung.

Grundsätzlich ist die Judikative unabhängig, doch hat der Oberste Gerichtshof gelegentlich politisch beeinflusste Entscheidungen getroffen. In jüngster Zeit häufen sich Fälle der Missachtung richterlicher Anweisungen durch Regierung und Sicherheitskräfte. Die politische und bürokratische Korruption ist sehr hoch und gilt als eine der Hauptursachen für die missliche politische Situation. Erst Mitte 2002 begann man ernsthaft mit einer Bekämpfung der Korruption, wobei auch vorherige Kabinettsmitglieder und ihre Familienangehörigen zur Rechenschaft gezogen wurden. Abschließende richterliche Entscheidungen hat es aber bisher diesbezüglich noch nicht gegeben. Die bürgerlichen Freiheiten werden in geringerem Maße durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die mitunter selektive Anwendung des geltenden Rechts durch Verwaltung und Sicherheitskräfte eingeschränkt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind zwischen Mai und Oktober 2002 nach und nach außer Kraft gesetzt worden. Auch zuvor gab es bereits Einschränkungen der institutionellen Effizienz bei konkurrierenden politischen Mehrheiten in Parlament und Regierung. Sie waren seit dem Beginn der Demokratisierung (1990/91) fast konstant gegeben. Die konfliktorientierte Auseinandersetzung zwischen der Regierung und der wenig kompromissbereiten Mehrheitsopposition im Parlament führte häufig zu wechselseitig initiierten Politikblockaden.

Verschärft wurde dies noch durch die für alle Parteien typischen innerparteilichen Spaltungstendenzen, die weniger durch ideologische Meinungsunterschiede als durch das persönliche Machtstreben der Parteiführer bedingt sind. Die demokratischen Institutionen wurden oft von den politischen Akteuren missbraucht. Generell besteht die Neigung, die politische Auseinandersetzung mittels Demonstrationen und Generalstreiks von den demokratischen Institutionen auf die Straße zu tragen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Allen politischen Parteien Nepals mangelt es an demokratischen und partizipatorischen Strukturen. Die politischen Parteien sind überwiegend personenorientierte Organisationen mit einer zentralistischen Struktur. Alle Macht ist in den Parteizentralen im Kathmandu-Tal konzentriert; eine Beteiligung der lokalen ländlichen Ebenen erfolgt nur sehr eingeschränkt. Keine der etablierten Parteien ist um eine ausgewogene Beteiligung der Bevölkerung in ihrer eigenen Führungsspitze und in den politischen Institutionen des Landes bemüht. Die oberen Kasten der Brahmanen und Chhetri, insbesondere Erstere, dominieren in allen Bereichen.

Ethnische Gruppen, Tarai-Bevölkerung und Frauen sind deutlich unterrepräsentiert; Vertreter der als unberührbar geltenden Dalit-Gruppen sucht man vergeblich. Willensbekundungen zur Beendigung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligung und Nicht-Partizipation großer Teile der Bevölkerung finden sich zwar in unterschiedlicher Ausprägung in den Programmen aller Parteien, doch handelt es sich dabei um reine Lippenbekenntnisse, die kurz nach Wahlen schon wieder vergessen sind.

Eine parteipolitische Interessenvertretung der Ethnien und der so genannten unberührbaren Hindukasten ist durch die Verfassung untersagt. Der gut formulierte

Grundrechtskatalog der Verfassung hat jedoch zur Gründung zahlreicher ziviler Organisationen beigetragen. Diese haben bereits in kleinen Schritten eine leichte Verbesserung der Lage der traditionell benachteiligten Gruppen und eine größere Bewusstseinsbildung bewirken können. Sowohl die konstant relativ hohe Wahlbeteiligung als auch das Wahlverhalten belegen, dass die Bevölkerung die demokratischen Normen und Verfahren besser verstanden hat als jene Personen, die als Repräsentanten des Volkes kandidieren. Die Unzufriedenheit mit den etablierten Parteipolitikern ist groß. Hier liegt auch die Erklärung für den relativ hohen Zuspund zu den maoistischen Forderungen und die zumindest teilweise erkennbare Befürwortung der antidemokratischen Schritte König Gyanendras.

3.2. Marktwirtschaft

Nepal hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung nur wenig Fortschritte gemacht. Der wirtschaftliche Reformkurs ist völlig abhängig von den Leistungen der internationalen Gebergemeinschaft. Die innenpolitische Instabilität und die Auswirkungen des maoistischen Aufstands haben in den letzten Jahren den Prozess sogar ins Negative gekehrt.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein nach wie vor niedriges Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht der großen Mehrzahl der Bürger keine hinreichende „freedom of choice“. Es gibt grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung, Ethnizität oder geschlechterspezifische Diskriminierungen. Die Intensivierung des maoistischen Konflikts hat in den letzten Jahren zu einer Stagnation des Entwicklungsprozesses beigetragen. Insbesondere in den unterentwickeltesten Regionen des Landes wurde die ohnehin geringe Infrastruktur weitgehend zerstört.

Rund 76% der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung leben in ländlichen Regionen und sind abhängig von Subsistenzlandwirtschaft. Der Anteil der Landwirtschaft am GDP hat sich von 70% im Jahre 1974/75 auf 38% im Jahre 2000/01 verringert. Der Anteil von Industrie und Dienstleistungen am GDP liegt heute bei 19% bzw. 40%. Die Armutsindikatoren stagnieren seit 1991. Die Einkommensunterschiede sind gravierend, wobei die Masse der Bevölkerung als arm einzustufen ist. Schätzungsweise 40% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze von 77 US \$

pro Kopf, weitere 30% verfügen über nur unwesentlich mehr Einkommen. Auch regional gibt es deutliche Unterschiede. 44% der Landbevölkerung gelten als sehr arm; in den städtischen Gebieten sind es nur 23%. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheit bleiben ein großes Problem. 20% der ärmsten Haushalte haben einen Anteil von weniger als 8% am Gesamteinkommen, während die reichsten 20% der Bevölkerung über etwa 45% des Gesamteinkommens verfügen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind pro forma gegeben, aber in der Praxis nur punktuell umgesetzt. Die Volkswirtschaft wurde zwischen 1990 und 1995 reorganisiert und zunehmend liberalisiert. Die staatlichen Unternehmen wurden weitgehend privatisiert (z. B. Bansbari Shoe Industry, Brikuti Paper Industries) bzw. ihre Privatisierung ist geplant (z. B. Royal Nepal Airlines Corporation). Die größte Liberalisierung erfuhren das Banksystem und der Kapitalmarkt. Während diese Bereiche bis Mitte der 80er Jahre ausschließlich vom Staat betrieben wurden, sind sie heute fast vollständig in privaten Händen, zum Teil mit internationaler Beteiligung.

Nur sehr wenige Großunternehmer üben Einfluss auf die politische Entscheidungsebene aus. Es gibt einen gut funktionierenden Kapitalmarkt, überwacht von der Security Exchange Corporation. Die früher üblichen restriktiven Praktiken beim Außenhandel wurden nach 1990 kontinuierlich zugunsten der Privatwirtschaft liberalisiert. Zuvor sicherte der Staat seine Deviseneinnahmen durch vorgeschriebene Akkreditive beim Exportgeschäft. Da durch die florierende Tourismusindustrie das Land kein Devisenproblem hatte, wurde die Akkreditiv-Vorschrift zum Teil gestrichen. Mit der Verknappung der Devisenreserven in den letzten Jahren könnte der Staat wieder zu einer verstärkten Regulierung des Außenhandels genötigt sein. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Handel zwischen Nepal und Indien immer einer Sonderregelung (freier Grenzverkehr) unterliegt und die oben genannten restriktiven Vorschriften hier keine Anwendung finden.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde die Inflations- und Wechselkurspolitik der Zentralbank nicht geändert, doch gab es negative Einflüsse durch die instabile Regierungssituation. Die Unabhängigkeit der Nationalbank hat sich wegen

der Politisierung ihrer Leitungsfunktionen verschlechtert. Die gesamte Auslandsverschuldung ist im Untersuchungszeitraum merklich gestiegen. Die Devisenreserven nehmen wegen der Tourismusflaute ab.

3.2.4. Privateigentum

Property Rights und Eigentumserwerb sind noch mehr verstärkt worden und hinreichend definiert. Die Privatisierung der vorhandenen Staatsunternehmen kam in den letzten Jahren voran. Der Erwerb von Privateigentum in Nepal durch Ausländer ist nur bedingt möglich. Davon ausgenommen sind die im Ausland lebenden gebürtigen Nepalis (NRN), die freie Vermögens- und Investitionsrechte genießen.

3.2.5. Welfare Regime

Außer den auf Familien aufgebauten sozialen Netzen ist ein Wohlfahrtsregime in Nepal nicht gegeben. Es gibt allenfalls vereinzelte Privatinitiativen.

3.2.6. Leistungsstärke

Aus makroökonomischer Sicht ist die Lage Nepals instabil wie noch nie zuvor. Die Auswirkungen des 11. September 2001, der lang andauernde maoistische Konflikt und die politische Instabilität wirken verheerend auf die nepalesische Wirtschaft. Das Wirtschaftswachstum ist zum Erliegen gekommen. Der Inlandsmarkt funktioniert aufgrund der eingeschränkten Mobilität nur zum Teil. Die Entwicklung des Dienstleistungssektors war ebenfalls negativ.

Im Bereich Außenhandel konnten die Exportpotenziale nicht voll ausgenutzt werden. Hierunter fallen beispielsweise die Bekleidungsindustrie, die Teeproduktion und die Teppichindustrie. Während in den ersten vier Jahren des Untersuchungszeitraums das BIP zwischen 4 und 6% schwankte, war es 2001/02 erstmals negativ (siehe Tabelle zur Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten).

3.2.7. Nachhaltigkeit

Wegen der deutlichen regionalen Unterschiede und des starken Einkommensgefälles zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen kann von einem ausgewogenen volkswirtschaftlichen Wachstum nicht gesprochen werden. Während des Untersuchungszeitraums hat die National Planning Commission besonderen Wert auf die Armutsbekämpfung gelegt. Doch das Ergebnis ist weniger als dürftig. Die viel versprechende Dezentralisierungspolitik zur ausgewogenen Entwicklung der Regionen ist aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen inzwischen aufgegeben worden.

Die fehlende Nachhaltigkeit der Entwicklung ist einer der Hauptgründe für die maoistische Bewegung. Ein weiterer ist die ungerechte Einkommensverteilung zwischen Stadt und Land, die im Untersuchungszeitraum noch verstärkt wurde. Ein grundsätzliches Umweltbewusstsein besteht, nicht zuletzt dank der internationalen Aufmerksamkeit und privater Initiativen vor Ort. Die volks- und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine Berücksichtigung der Umweltbelange wurden von der Regierung geschaffen. Im Bereich Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung hat Nepal sowohl im staatlichen als auch im privaten Bereich sein bisher höchstes Niveau erreicht. Dennoch ist Chancengleichheit nicht gegeben, weil der staatliche Bereich im direkten Vergleich immer noch erhebliche Mängel gegenüber dem Privatbereich aufweist.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit der Gerichte und öffentliche Sicherheit und Ordnung waren bereits vor der Untersuchungsperiode nur eingeschränkt erfüllt. Mit der Verhängung des Ausnahmezustands im November 2001 erfolgte eine dramatische Verschlechterung der Situation. Demokratische Wahlen wurden bis 1999 weitgehend korrekt und zeitgemäß durchgeführt.

Dies änderte sich 2002: Weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene gibt es zurzeit gewählte Autoritäten. Die Organisationsfreiheit der Bürger sowie die freie Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen waren nach 1990 weitgehend gegeben; sie wurden durch die Verhängung des Ausnahmezustands nur leicht eingeschränkt. Letzterer brachte jedoch eine dramatische Einschränkung der Meinungs- und Medienfreiheit. Negativ entwickelte sich auch die Geltungskraft der bürgerli-

chen Freiheitsrechte; sowohl Maoisten als auch staatliche Sicherheitskräfte missachteten die von der Verfassung garantierten grundlegenden Menschenrechte.

Korruption ist weiterhin verbreitet; die 2002 eingeleitete Antikorruptionspolitik muss ihre Effektivität noch beweisen. Obwohl die Regierung seit 1999 wieder über eine absolute Mehrheit im Parlament verfügte, erfolgte keine stabile und zielorientierte Politik. Die verantwortungslose Politik der Parteien und die illegitime Machtergreifung König Gyanendras haben zuletzt die grundlegenden Verfassungsinstitutionen außer Kraft gesetzt. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert niedrig. Der Einfluss der Civil Society auf den Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess ist zwar progressiv, aber noch unzureichend. Umfragen machen eine große Unzufriedenheit der Menschen mit den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen deutlich.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine deutliche Verschlechterung des ohnehin niedrigen Entwicklungsstandes.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich trotz einer verbesserten Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung verschlechtert. Die Reformdynamik verlangsamte sich insbesondere in den beiden letzten Jahren des Untersuchungszeitraums signifikant. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zurzeit vor der Untersuchungsperiode an Dynamik verloren. Angesichts der derzeitigen Krisenbedingungen ist unklar, wann die staatliche Entwicklungspolitik wieder eine positive Tendenz aufweisen wird.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,474	0,449	0,41	0,46	1,3%	1.157
2001	0,499	0,479	0,43	0,50	7,9%	1.310

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000 und 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1997/8	1998/9	1999/2000	2000/1 ^a	2001/2 ^b
Wachstum des BIP in %	2,9	4,5	6,2	4,8	-0,6
Außenhandel					
Exportwachstum in %	21,5	29,7	39,7	11,7	-14,6
Importwachstum in %	-4,9	-1,7	24,0	6,6	-7,7
Inflation in % (CPI)	-8,4	11,4	3,5	2,4	2,9
Arbeitslosigkeit in %	6,8	8,0	4,1	1,1	2,9
Haushaltsdefizit in % des BIP	-5,9	5,3	4,7	5,9	n.a.
Leistungsbilanz in Mrd. Rs. ^c	10,9	9,8	14,4	5,2	-1,7

Das Haushaltsjahr beginnt in Nepal immer Mitte Juni.

^a vorläufige Schätzung; ^b auf der Grundlage der ersten sechs Monate; ^c derzeitiger Wechselkurs: US \$ 1 = 78,3 Rs.

Quellen: Ministry of Finance, Economic Survey, 2002; The World Bank's World Development Indicators, 2002; The World Bank's World Development Report, 2003; UNDP Macroeconomic Indicators of Nepal, December 2002, Nepal Rastra Bank, Research Department, Kathmandu, Nepal.

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die unterentwickelten marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der niedrige gesellschaftliche Bildungsstand, unter der Oberfläche gärende ethnisch-religiöse Konflikte, die starke Polarisierung des Verteilungskonflikts, fehlende politische Mehrheiten, die wenig effiziente Staatsadministration und das durch den maoistischen Konflikt in Frage gestellte staatliche Gewaltmonopol boten bereits zu Beginn der Bewertungsperiode ungünstige Bedingungen für die Fortführung der 1990/91 begonnenen Transformation. Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation somit als groß anzusehen.

Zwar reden alle politisch Verantwortlichen gerne über die Demokratie, doch ist es ihnen nicht gelungen, deren Spielregeln auch anzuwenden. Der Bildungsstand der Bevölkerung mag im internationalen Vergleich nach wie vor gering sein und sich darüber hinaus durch regionale und geschlechtsbezogene Unterschiede auszeichnen, doch im Vergleich zu den 80er Jahren hat sich das Bildungsniveau erheblich verbessert. Dies führte zu einem Anwachsen des politischen Bewusstseins bei der Bevölkerung. Der kritische Umgang mit dem politischen Gebaren der gewählten Volksvertreter macht diese Entwicklung deutlich. Der Bewusstseinswandel hat aber auch den Blick für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ungleichheiten

geöffnet. Dies gibt Raum für die offene Austragung ethnischer, religiöser und gesellschaftlicher Konflikte.

5.2. Zielsicherheit

Die wirtschaftliche Reformstrategie der nepalesischen Regierung konnte angesichts der instabilen politischen Lage nicht realisiert werden. Eine Rolle spielte dabei auch die extreme parteipolitische Durchdringung der nepalesischen Beamtenschaft. Eine gewisse Konsistenz der Reformziele wurde nur durch den Druck der internationalen Organisationen sowie der Geldgeber erzwungen, deren Beitrag zum Staatshaushalt Nepals etwa 60% ausmacht. Die Priorität der Regierung liegt dabei nach wie vor auf der Armutsbekämpfung. Die Politik war im Beobachtungszeitraum ausschließlich auf Machterhaltung ausgerichtet, so dass die Erwartungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure nicht erfüllt wurden.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik kaum aus. Im Untersuchungszeitraum wurden kontinuierlich und zunehmend für die Entwicklung vorgesehene Ressourcen zur Finanzierung von Militärausgaben zweckentfremdet. Öffentliche Dienstleistungen mussten teilweise eingestellt werden, insbesondere in Westnepal. Auch im regionalen Vergleich liegt die Korruptionsrate in Nepal über dem Durchschnitt. Zu den korruptesten Bereichen gehören Verwaltung, Zoll, Polizei und Rechtsprechung. Die Antikorruptionsbehörde (CIAA) hat seit Mitte 2002 eine massive Kampagne zur Korruptionsbekämpfung eingeleitet, was als ein positives Signal gewertet werden darf. Vorhandene kulturelle Erbschaften werden nicht im positiven Sinne genutzt, sondern eher zur Blockade von Reformen missbraucht.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Reformpolitik der diversen Regierungen scheiterte an der Divergenz zwischen Planung und Umsetzung. Die in den Fünfjahresplänen gesetzten Ziele waren in der Regel viel zu hoch gesteckt. Aus den Fehlern der Vergangenheit hat man auch in den letzten Jahren kaum Lehren gezogen. Die politische Instabilität mit den häufig wechselnden Regierungen förderte diese negative Tendenz.

Fehlende politische Mehrheiten zwischen 1994 und 1999 und kontinuierliche Streitigkeiten innerhalb der Regierungspartei nach 1999 machten eine Durchsetzung politischer Prioritäten schwierig. Hinzu kam die fast konstante Weigerung der Opposition, mit der Regierung zu kooperieren. Auf diese Weise waren politische Innovationen rasch zum Scheitern verurteilt. Der maoistische Aufstand machte schon Ende der 90er Jahre eine gezielte Reformpolitik in den ländlichen Regionen fast unmöglich.

Nach der Verhängung des Ausnahmezustands im November 2001 richtete die Regierung ihr gesamtes Augenmerk auf die innere Sicherheit und griff dabei auf eigentlich für Entwicklungsreformen vorgesehene Mittel zurück. Nach der Auflösung des Parlaments Ende Mai 2002 war keine innenpolitische Linie mehr erkennbar. Einerseits sprach die Deuba-Regierung davon, Parlamentswahlen Mitte November abhalten zu wollen; andererseits gab es keine Wahlvorbereitungen. Die Machtergreifung des Königs und die Einsetzung der Chand-Regierung im Oktober 2002 erfolgte zwar mit dem erklärten Ziel, den Demokratisierungs- und Reformprozess zu beleben, doch scheiterte dies an der Kooperationsverweigerung aller bedeutenden Parteien. Die in einigen Bereichen, wie Bildung und Gesundheitswesen, erkennbaren positiven Reformansätze der Chand-Regierung verlieren angesichts der fehlenden Legitimation der Regierung an Bedeutung.

5.5. Konsensbildung

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein. Offen bleibt die Frage, inwieweit die Maoisten hierbei konsensbereit sind. Der Wirtschaftspolitik wird seitens der politischen Elite keine Priorität eingeräumt. Diskussionen über Wirtschaftskurse kommen in der politischen Diskussion des Landes quasi nicht vor. Daher sind auch kaum wirtschaftspolitische Unterschiede in den Programmen der einzelnen Parteien zu erkennen.

Abgesehen von einigen radikalen linken Splittergruppen, identifizieren sich alle parteipolitischen Kräfte mit konstitutioneller Monarchie, parlamentarischer Demokratie, Vielparteiensystem und dem Ziel einer freien Marktwirtschaft. Dies gilt selbst für die gemäßigten kommunistischen Parteien wie die CPN (UML). Härtester Gegner dieses Kurses ist die CPN (Maoist), die mit ihrem „Volkskrieg“ eine maoistisch orientierte Volksrepublik aufbauen möchte. Im Rahmen der Anfang 2003 erklärten erneuten Dialogbereitschaft hat allerdings auch diese Partei Kom-

promissbereitschaft signalisiert. Sie besteht jedoch auf einer neuen Verfassung, die durch eine vom Volk gewählte verfassungsgebende Versammlung geschaffen werden soll. Nachdem der Versuch gescheitert ist, die Rebellen durch Verhängung des Ausnahmezustands auszuschalten, stehen die Zeichen nun auf dem Versuch einer Integration dieser Kräfte. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass es Monarchie, Regierung, politischen Parteien und Aufständischen gelingt, die bisher unversöhnlichen Spaltungslinien zu überwinden.

Die von der Regierung angestoßene Interessenvertretung in Form nationaler Kommissionen, beispielsweise der Frauen oder der ethnischen Minderheiten, haben bisher wenig dazu beigetragen, gesellschaftliche Benachteiligungen zu beseitigen. Wirkungsvoller ist dagegen das Engagement zahlreicher NGOs gewesen, die versuchen, die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beeinflussen. Sowohl im Bereich der rechtlichen Stellung der Frauen als auch in Bezug auf die Stellung ethnischer und Sprachgruppen konnten diese zivilen Organisationen in den letzten Jahren die Durchsetzung kleiner Reformen bewirken.

Tief greifende Reformen werden weiterhin dadurch erschwert, dass die dominanten hochkastigen Parteieliten eine angemessene politische und wirtschaftliche Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen verweigern. Hiervon sind die Dalits besonders betroffen, deren Interessenvertretungen erst in jüngster Zeit stärker in der Öffentlichkeit auftreten. Einen Unruhefaktor stellen auch konservative gesellschaftliche Organisationen dar, die sich nach der Machtergreifung König Gyanendras wieder verstärkt zu Wort melden. Ein weiterer Problempunkt ist die Aufarbeitung vergangener Unrechtstaten. In den sieben Jahren des maoistischen Aufstands, vor allem nach der Verhängung des Ausnahmezustands, haben sowohl die Maoisten als auch ganz besonders die staatlichen Sicherheitskräfte grobe Menschenrechtsverletzungen begangen. Bisher hat sich der Staat kaum um Aufklärung bemüht, was eine Versöhnung von Opfern und Tätern erschwert.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die bisherige intensive internationale und bilaterale Zusammenarbeit wird von keinem inländischen Akteur in Frage gestellt. Vielmehr wurde diese in den letzten Jahren sogar noch verstärkt; so wurde die Aufnahme Nepals in die WTO während des Beobachtungszeitraums intensiv angestrebt. Letztlich ist Nepal wirtschaftlich abhängig von den westlichen Gebernationen. An externen Akteuren sind insbe-

sondere Indien und internationale Organisationen wie Weltbank, IWF und ADB zu nennen.

Der Einfluss der USA hat sich in den letzten Jahren verstärkt, was sich beispielsweise wiederholt nach Besuchen hochrangiger amerikanischer Politiker an dem veränderten Verhalten der nepalesischen Regierung gegenüber den maoistischen Aufständischen zeigte. Schwierig gestaltet sich das Verhältnis zu den Nachbarn Indien und China vor dem Hintergrund interner bzw. regionaler Konflikte. Besonders die ständigen indischen Vorwürfe, Nepal ermögliche auf seinem Territorium Aktivitäten des pakistanischen Geheimdienstes gegen Indien, machen dem Land zu schaffen. Ein großes Problem sind auch die rund 100.000 Flüchtlinge aus Bhutan, die seit rund zwölf Jahren in Lagern in Ostnepal leben. Da bilaterale Verhandlungen keinen wesentlichen Fortschritt gebracht haben, bemüht sich Nepal in jüngster Zeit verstärkt um internationale Vermittlung, wobei einmal mehr die Verweigerung Indiens Probleme bereitet.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren nur bedingt positiv zu bewerten. Bereits vor Beginn der Beobachtungsperiode war die Funktions- und Leistungsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Strukturen eingeschränkt. Der 1990 eingeleitete Demokratisierungsprozess hatte zwar die staatlich-nationale Identität neu definiert: Aus „Nepal ist ein unabhängiges, unteilbares und souveränes monarchisches Hindu-Königreich.“[Art. 3 (1) der Verfassung von 1962] wurde „Nepal ist ein multiethnisches, multilinguales, demokratisches, unabhängiges, unteilbares, souveränes, hinduistisches und konstitutionell-monarchisches Königreich.“[Art. 4 (1) der Verfassung von 1990]. Doch es ist nicht gelungen, alle Gesellschaftsgruppen in angemessener Weise zu beteiligen.

Das Festhalten am Hindu-Staat, also die Verknüpfung der nationalen Identität mit der hierarchisch ausgerichteten Denkweise und Kultur der traditionellen staatlichen Elite der hohen Hindukasten, grenzte die ethnischen Gruppen und die Dalits aus. Ferner erhielt die fortgesetzte Diskriminierung der Frauen eine traditionsbedingte Legitimation. Das zwar immer noch rückständige, aber dennoch deutlich

ausgedehnte Bildungssystem, die gute Fixierung grundlegender Menschenrechte und die zielstrebige Nutzung der konstitutionell garantierten Presse- und Meinungsfreiheit bildeten jedoch den Nährboden für die Entwicklung von politischem Bewusstsein vor dem Hintergrund ziviler und demokratischer Werte.

Die Fortführung dieser Transformation war bereits zu Beginn des Bewertungszeitraums wegen fehlender parlamentarischer Mehrheiten ins Stocken geraten. Die mangelnde Kooperationsbereitschaft von Regierung und Opposition verhinderte eine umfassende Reformpolitik. Persönliche und parteiliche Machtambitionen führten zu Willkürentscheidungen, die stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen verhinderten und von immer mehr Menschen als elementare physische Bedrohung empfunden wurden. Dies ermöglichte die maoistische Bewegung, die die Unzufriedenheit der Bürger aufgriff, das Versagen der Regierung und der etablierten Parteien deutlich machte und den Staat in seiner 1990 definierten Form in Frage stellte.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die 1990 begonnene *demokratische Transformation* fortzuführen. Dem stagnierenden Konsolidierungsverlauf folgte Ende der 1990er Jahre ein deutlicher Verfall demokratischer Werte und Verfahren. Mit dem Scheitern des ersten Dialogs zwischen Regierung und Maoisten und der Verhängung des Ausnahmezustands sah sich die Demokratie einer internen Bedrohung ausgesetzt. Angesichts mangelnder politischer Repräsentation und Integration, institutioneller Ineffizienz des Regierungssystems, maßloser politischer Korruption sowie von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit zweifelten immer mehr Bürger an der Zukunft des demokratischen Systems.

Die Ereignisse des Jahres 2002 versetzten dem 1990 eingeführten demokratischen System endgültig den Todesstoß. Die Souveränität ist vom Volk zurück in die Hände des Königs gewandert, der sich seiner konstitutionellen Bindungen entledigt hat. Das Volk hat weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene ein Mitspracherecht. Die politischen Parteien sind trotz dieser extrem kritischen Entwicklungen nicht zur konstruktiven Geschlossenheit bereit, sondern lassen sich von der Monarchie vielfach als Spielball der Macht missbrauchen.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* ist zwar seit langem eingeleitet, doch steht dem Land noch ein langer Weg bevor. Die Ursachen sind dabei vor allem in der nach wie vor tiefen Verwurzelung von Gesellschaft und Wirtschaft in der Tradition zu sehen. Der Transformationsprozess wird vor allem vorangetrieben durch

einige Interessenverbände und Kammern der Wirtschaft sowie durch die wenigen Großunternehmen.

(3) *Management*: Die Beurteilung der relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt negativ aus. Der (ökonomische) Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten verloren. Besonders schwache Gestaltungsleistungen der Akteure sind im Bereich innenpolitischer Reformen (Konfliktmanagement, Parteiensystem, Demokratieunterstützung, institutionelle Blockaden, Korruption) festzustellen.

7. Ausblick

Das insgesamt negative Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass die nepalesische Transformation im Wesentlichen gescheitert ist. Will man trotzdem am Prozess der Demokratisierung festhalten, wie alle Akteure einschließlich des Monarchen und der Maoisten immer wieder beteuern, dann kann dies nur über einen Neuanfang geschehen. Die Verfassung von 1990 ist nach dem Einschreiten des Königs endgültig tot und kann nicht wieder belebt werden. Dies bedeutet aber nicht, dass sie grundsätzlich negativ war. Vorrangige Aufgabe wird es sein, eine neue Verfassung zu schaffen, die auf den Grundstrukturen der alten Verfassung aufbauen sollte.

Die Hauptforderung der Maoisten nach der Schaffung einer Verfassung durch eine verfassunggebende Versammlung könnte ein positives Signal setzen. Wichtig wird es sein, bei diesem Prozess alle Gesellschaftsgruppen in angemessener Weise zu beteiligen und die Mängel der alten Verfassung auszumerzen, die ihre Ursachen im traditionellen Geschichts- und Gesellschaftsbild hatten. Eine grundlegende Voraussetzung ist dabei die Trennung von Staat und Kultur/Religion. Auch eine Änderung des Wahlsystems ist anzustreben, da das jetzige System kleinere Parteien benachteiligt und eine Interessenvertretung diskriminierter Gruppen verhindert.

Der Weg der positiven Diskriminierung in Form von Sitzreservierungen auf nationaler und lokaler Ebene könnte genutzt werden, die benachteiligten Gesellschaftsgruppen besser zu integrieren. Ein weiteres Augenmerk ist auf die politischen Parteien zu richten. Sie müssen sich der Gesamtgesellschaft öffnen und demokratische Strukturen annehmen. Das Management der politischen Eliten wird

entscheidend dafür sein, dass es doch noch gelingt, den Demokratisierungsprozess fortzusetzen. Eine Herausforderung liegt auch im Generationen- und Einstellungswechsel innerhalb der politischen Eliten.

Die vergangenen zwölf Jahre haben gezeigt, dass die Politiker und Parteien nicht bereit sind, sich an staatspolitische Richtlinien zu halten, die zwar in der Verfassung postuliert werden, jedoch nicht eingeklagt werden können. Der Opposition müssen Wege zu einer konstruktiven Haltung in grundlegenden Fragen gewiesen werden, um in Zukunft zu verhindern, dass staatliches Handeln bei unklaren Mehrheitsverhältnissen durch rigorose Verweigerung unmöglich gemacht wird. Die Beteiligung der Maoisten am Friedens- und Erneuerungsprozess wird die parteipolitische Landschaft unweigerlich verändern, insbesondere, wenn es gelingt, den Prozess so zu gestalten, dass die CPN (Maoist) von einer revolutionären Kraft zu einer gewaltfreien demokratischen Partei wird.

Eines der größten Probleme wird die zukünftige Rolle der Monarchie darstellen. Die Maoisten treten zwar für eine Republik ein, haben aber bereits durchblicken lassen, dass sie bei den nun angestrebten Verhandlungen eine klar abgegrenzte konstitutionelle Monarchie akzeptieren würden. Die Ereignisse vom Oktober 2002 haben gezeigt, dass die Verfassung in vielen Passagen die Stellung des Monarchen unklar oder sogar widersprüchlich auslegt, so zum Beispiel seine Verfügungsgewalt über die Sicherheitskräfte oder das Ausmaß der königlichen Vollmachten im Falle konstitutionell nicht geregelter Situationen. In letzterem Fall muss in Zukunft durch klare Regelungen verhindert werden, dass der König eine solche Situation nutzen kann, um das ganze politische System auszuhebeln.

Nepal ist durch die Unruhen der letzten Jahre politisch und wirtschaftlich enorm zurückgeworfen worden. Ziel der unmittelbaren Transformation ist daher für die nächste Zeit das Wiedererreichen des Standes, auf dem sich das Land vor zehn Jahren befand.