

# Nepal Observer

An Internet journal irregularly published by Nepal Research

Issue 13, February 23, 2013

ISSN 2626-2924

## Aktuelle Lage in Nepal

Stellungnahme auf dem Jahrestreffen deutscher NGOs für Nepal in Köln, organisiert von der Deutsch-Nepalischen Gesellschaft

Karl-Heinz Krämer, SAI Heidelberg

Das Scheitern der verfassunggebenden Versammlung (VV) Ende Mai vergangenen Jahres dürfte allen hinlänglich bekannt sein. Ich möchte hier daher auch nicht auf die Einzelheiten des letztlichen Scheiterns eingehen. Vielmehr habe ich mir vorgenommen, ein paar markante Aspekte herauszugreifen, die in meinen Augen für das Scheitern von entscheidender Bedeutung waren.

Danach werde ich auf die Rechtslage nach dem Scheitern der Versammlung eingehen, ehe ich dann auf die Versuche oder eher die Verhinderung der Lösung der verzwickten Lage zu sprechen komme. Schließen möchte ich dann mit einer kurzen persönlichen Bewertung der augenblicklichen Krise des Landes.

### Gründe des Scheiterns der VV

Der Prozess der Erneuerung, der 2006 in Angriff genommen wurde, beendete seinerzeit sowohl den zehnjährigen militanten Aufstand der CPN-Maoist als auch den Staatsstreich des damaligen Königs Gyanendra. Letzterer hatte im November 2001 auf Anraten des NC-Premierministers Sher Bahadur Deuba die Armee gegen die maoistischen Rebellen mobilisiert. Dies trug zwar zu einer Vervierfachung der Opfer des Konflikts bei, konnte diesen aber nicht beilegen. Als Gyanendra am 1. Februar 2005 seine direkte Machtergreifung zum Abschluss brachte, war es eine Bewegung der zivilen Gesellschaft, die sich einerseits der königlichen Machtergreifung widersetzte und die andererseits Druck sowohl auf die CPN-Maoist als auch auf die übrigen Parteien ausübte, den fast zehn Jahre dauernden Konflikt zu beenden.

Mit Duldung der indischen Regierung wurde im November 2005 auf einem Treffen aller bedeutenden politischen Parteien Nepals, einschließlich der CPN-Maoist, in New Delhi die Grundlage für all das gelegt, was sich in den Folgejahren anschließen sollte. Nach der Volksbewegung vom April 2006 und dem dadurch erzwungenen Machtrücktritt Gyanendras besiegelten die politischen Parteien im Rahmen des im November 2006 getroffenen umfassenden Friedensabkommens mit den Maoisten, wie die nachfolgenden Schritte hin zu Frieden und Erneuerung des Landes aussehen sollten. Diese Rahmenbedingungen wurden in der gemeinsam verabschiedeten und bis heute gültigen Übergangsverfassung vom 15. Januar 2007 weiter konkretisiert und

festgeschrieben. Besonders betont wurde dabei von allen Unterzeichnern die umgehende Rehabilitation und Integration der maoistischen Partisanenarmee (übrigens ohne zahlenmäßige Beschränkung), die Wahl einer (VV), die Abschaffung der Monarchie durch eben diese VV und die Einführung einer inklusiven föderalen Republik.

Letztere beiden Punkte sollten die konkrete und ausschließliche Aufgabe der in einem sehr inklusiven Verfahren gewählten Vertreter des Volkes in der VV sein. Und damit komme ich zum ersten bedeutsamen Punkt für das Scheitern dieser Versammlung. Die Führer aller Parteien und ganz besonders die der bei den Wahlen unterlegenen Parteien NC und CPN-UML, die im Vergleich zur UCPN-M gemeinsam nur eine Minderheit der Abgeordneten in der VV stellten und selbst zum Teil von den Wählern abgelehnt worden waren, missbrauchten die VV von Anbeginn an zur Befriedigung ihrer Machtinteressen. Zwar sollte die VV auch als Parlament fungieren und als solches natürlich auch der Entscheidungsfindung bei politischen Alltagsfragen wie der Wahl von Premierminister oder Präsident oder der Verabschiedung von Haushalt und Gesetzen dienen, aber die Ausarbeitung der neuen Verfassung sollte die ausschließliche Aufgabe der vom Volk gewählten Vertreter in der VV sein.

Genau das haben die Führer aller Parteien von Anfang an verhindert. Zwar wurden seitens der VV noch Komitees gebildet, welche Vorschläge für die diversen Bereiche der neuen Verfassung erarbeiteten und bis Anfang 2010 vorlegten, eine Diskussion dieser Vorschläge innerhalb der VV aber fand nie statt. Statt dessen rissen die Führer der großen Parteien diese Aufgabe an sich. Nur sie diskutierten oder besser stritten ohne jegliche Kompromissbereitschaft über Inhalte der neuen Verfassung, legten den inklusiv gewählten Abgeordneten der VV einen Parteienzwang bei sämtlichen Abstimmungen auf und wollten am Ende sogar verlangen, dass diese Abgeordneten völlig kommentarlos und ohne Recht auf Stimmverweigerung die Vereinbarungen der Parteiführer als neue Verfassung beschließen sollten. Was für ein Hohn! Nicht die VV ist im Mai 2012 gescheitert, sondern die Führer sämtlicher Parteien.

Das Thema, über das sich die Parteiführer dabei letztlich gar nicht einigen konnten, war der föderale Staat. Dessen Einführung ist bereits von der Übergangsverfassung vorgegeben. Alle Parteien haben sich 2008 in ihren Wahlmanifesten für einen solchen föderalen Staat ausgesprochen. Angesichts der Komplexität dieses Themas hätte man mit der Ausarbeitung der Grundlagen des föderalen Staates bereits 2008 beginnen müssen. Die Führer der diversen Parteien wurden diesbezüglich aber erst 2011 wach. Es wurde deutlich, dass sie alle sich bis dahin wenig Gedanken um die Ausgestaltung des föderalen Staates gemacht hatten. Letztlich waren sie nicht einmal in der Lage, sich über die Zahl, die Namen und den Grenzverlauf der föderalen Teilstaaten zu einigen. Völlig unterging dabei der Aspekt der Inklusion. Der Föderalismus sollte eigentlich dazu beitragen, dass die bislang mehr oder weniger stark ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen – Janajati, Madhesi, Dalits, Muslime und Frauen im Allgemeinen – besser integriert und beteiligt werden sollten, dass die ethnischen Sprachen und Kulturen erhalten und in ihrer Bedeutung aufgewertet werden sollten.

Das aber haben die Führer aller Parteien ganz offensichtlich nie wirklich gewollt, auch die maoistischen Führer nicht, denen es bei ihrer verbalen

Unterstützung dieses Anliegens vor allem wohl um eine größere Zustimmung seitens der ausgegrenzten Gruppen ging. Besonders krass setzte sich die konservative Haltung in den Diskussionen im Frühjahr 2012 in NC und CPN-UML durch. Dies war so eindeutig, dass im Sommer 2012 nach dem Scheitern der VV viele Janajati aus NC und CPN-UML ausgetreten sind. An der Haltung der jeweiligen Parteiführer hat sich dadurch nichts geändert. Allerdings ist die Diskussion über den föderalen Staat nach der Auflösung der VV ohnehin stark zurückgegangen. Die Parteiführer aller Parteien interessieren sich seither nur noch für Machtkämpfe.

### **Nepal in der Legitimationskrise**

Und damit komme ich zu meinem zweiten Punkt. Dass der Erneuerungsprozess durch die Auflösung der VV über Jahre verzögert wurde ist zwar erschütternd, doch ist im Augenblick die durch die Art der Auflösung ausgelöste Legitimationskrise noch wesentlich gravierender. Die Übergangsverfassung ist zwar nach wie vor gültig, doch sieht sie nur einmalige Wahlen zu einer VV vor. Als der Oberste Gerichtshof (OG) im November 2011 entschied, dass die Laufzeit der VV nur noch ein einziges Mal um nicht mehr als sechs Monate verlängert werden dürfte, legte er den Parteien nahe, dass sie sich rechtzeitig um eine konstitutionelle Regelung bemühen sollten, falls diese Zeit doch nicht ausreichte. Dieses Anraten des OG haben die Führer aller Parteien völlig missachtet und doch gleichzeitig mit allen Kräften auf ein erfolgreiches Scheitern der VV hingearbeitet.

Rechtlich stellt sich die Situation jetzt wie folgt dar:

- Um Wahlen zu einer neuen VV abhalten zu können, müssen sowohl die Übergangsverfassung als auch das Wahlgesetz geändert werden. Diese Änderungen können aber nur vom Parlament, d.h. der aufgelösten VV beschlossen werden.
- Eine Verlängerung und somit auch eine Wiederbelebung der VV wurde bereits im November 2011 vom OG ausgeschlossen und auf Anfrage des Premierministers im April 2012 erneut bestätigt.
- Der jetzige Premierminister (PM), Baburam Bhattarai, wurde Ende August 2012 mit Mehrheit der Abgeordneten der aufgelösten VV gewählt und besitzt somit Legitimation, ist aber nur noch kommissarisch im Amt. Es gibt aber keine konstitutionelle Regelung, ohne Parlament eine neue Regierung zu bestimmen.
- Auch der von der Übergangsverfassung rein repräsentativ eingestufte Präsident, Ram Baran Yadav, hat seine Legitimation durch die aufgelöste VV erhalten. Wie der PM, so besitzt auch der Präsident folglich nur noch eine kommissarische Legitimation.
- Wegen des fehlenden Parlaments können seit Ende Mai 2012 frei werdende Posten in zahlreichen Verfassungsorganen, staatlichen Kommissionen und Ämtern nicht mehr neu besetzt werden. Dies gilt beispielsweise für den OG und für die Wahlkommission. Letztere ist inzwischen völlig verwaist; ohne sie aber können keine Neuwahlen durchgeführt werden.

Dem stehen widersprüchliche Forderungen der Parteien gegenüber:

- Die für die Abhaltung von Wahlen notwendigen konstitutionellen und gesetzlichen Änderungen sollen durch von der Regierung erarbeitet und vom Präsidenten unterzeichnete Verordnungen eingeführt werden (UCPN-M)
- Der Präsident soll per Verordnung die aufgelöste VV wiedereinsetzen. Diese soll dann doch noch die zuvor von den Parteiführern vereinbarte Verfassung durch Abnicken verabschieden (gelegentlich alle Parteien)
- Der Präsident soll den PM des Amtes entheben und Sushil Koirala, den von den Wählern 2008 abgelehnten Vorsitzenden des NC zum neuen PM ernennen (NC und CPN-UML)
- Der Präsident soll einen neutralen Premierminister ernennen, der entweder aus kleineren Parteien, Madhesi-Parteien oder der zivilen Gesellschaft kommen soll. Diese Regierung soll dann Neuwahlen zu einer VV durchführen; notwendige konstitutionelle und gesetzliche Änderungen sollen durch Präsidialverordnung erfolgen (UCPN-M und andere Parteien, vom PM abgelehnt)
- Der Präsident soll den vorsitzenden Richter des OG zum Premierminister einer Übergangsregierung bis zur Abhaltung von Wahlen ernennen. (UCPN-M Anfang Februar 2013, von allen anderen Parteien und Juristen ganz oder teilweise abgelehnt, Mitte Februar aber von den Führern von UCPN-M, NC, UML und Madhesi-Forum forciert). Laut Übergangsverfassung darf der Oberste Richter kein anderes Staatsamt bekleiden; die dabei genannte Ausnahme gilt meines Erachtens nur für den Bereich juristischer Interpretationsfindung. Außerdem kann ein neuer Vorsitzender Richter des OG wegen des fehlenden Parlaments nicht nominiert werden.

### **Angedachte Lösungsvorschläge**

Mit anderen Worten: Alle von den Parteiführern bisher angedachten Vorschläge sind entweder verfassungswidrig oder ganz einfach nicht realisierbar. Ohne Wahlen versinkt das Land aber immer tiefer im Chaos. Es müssen Wahlen zu einer neuen VV abgehalten werden, u.z. so bald wie möglich und unbedingt parallel zu lokalen Wahlen, da es auf der lokalen Ebene schon seit Juli 2002 keine gewählten politischen Vertreter mehr gibt (und diese wären gerade hier in diesem Kreis von vorrangig lokal tätigen NGOs von besonderem Interesse).

Meine zuvor gemachte Darstellung der Legitimationskrise macht deutlich, dass es keine einfache Lösung gibt. Voraussetzung wäre in jedem Fall, dass alle Parteiführer ihr Machtkämpfe endlich aufgeben und sich dem einen gemeinsamen Ziel verschreiben, der Abhaltung von Wahlen so bald wie möglich, aber genau da habe ich erhebliche und begründete Zweifel.

Der OG hat zwar mit Deutlichkeit entschieden, dass die aufgelöste VV keine neue Verfassung mehr beschließen darf. Aber das Gericht hat offen gelassen, ob die aufgelöste VV nicht in ihrer Funktion als Parlament kurzzeitig wiederbelebt werden kann, um die für Wahlen notwendigen konstitutionellen und gesetzlichen Änderungen zu beschließen und wichtige Staatsämter neu zu besetzen. Auch Richter des OG haben dies als Einzelpersonen bereits zu verstehen gegeben.

Dies alles setzt aber voraus, dass die Parteien sich bereits im Vorfeld über das Prozedere und die Inhalte der Gesetzesänderungen einig sind. Leider kann ich hierzu bei den Führern aller Parteien aber auch gar keinen Einigungswillen erkennen. Sollte man sich wider Erwarten doch dazu durchringen, könnten Wahlen für eine neue VV in enger Zusammenarbeit dem dem OG recht zügig angestrebt werden.

### **Ist Nepal überhaupt als Demokratie zu bezeichnen?**

Gestatten Sie mir abschließend ein paar persönliche Anmerkungen zum Stand und zu den Chancen der Demokratie in Nepal. Ein demokratisches System löste 1990 die absolutistische Monarchie ab, aber die damalige Demokratisierung war sehr unvollständig und hätte in der Folgezeit rasch weiterentwickelt werden müssen. Im Prinzip wurde damals die machthabende Elite ausgetauscht, aber der exklusive gesellschaftliche Kreis, aus dem sich diese Elite rekrutierte, blieb der gleiche.

Obgleich der NC aus den Parlamentswahlen von 1991 (und übrigens auch aus den lokalen Wahlen von 1992) mit absoluter Mehrheit hervorging, konnte die NC-Regierung nicht einmal die volle Legislationsperiode überleben. Spätestens seit 1994 bestimmten Machtkämpfe zwischen den Parteien und auch innerhalb derselben das politische Geschehen des Landes. Nepal wurde das, was der Friedens- und Konfliktperte Johan Galtung als Partocracy bezeichnet, ein System, in welchem die Herrschaft nicht vom Volk, sondern von den Parteien zur Befriedigung ihrer Eigeninteressen ausgeübt wird.

Zwar durfte das Volk 1994, 1999 und 2008 nochmals auf nationaler Ebene (1997 auch ein letztes Mal auf lokaler Ebene) wählen. Aber damit war die Machtausübung des Volkes auch bereits erledigt. Wie krass dies im Zusammenhang mit der VV nach 2008 geschehen ist, habe ich oben bereits eingehend geschildert. Anders als die Übergangsverfassung aussagt, ist Nepal auch 2013 immer noch ein zentralistischer Staat, der von männlichen Angehörigen einer hinduistischen Minderheitselite beherrscht wird. Inklusion und Gleichheit aller Gesellschaftsgruppen sind weiterhin ein ferner Traum. Ein identitätsbasierter Föderalismus wäre auf jeden Fall eine bessere Lösung. Nach den historischen Hauptsiedlungsgebieten der größeren ethnischen Gruppen benannte föderale Teilstaaten, in denen deren eigene Sprache und Kultur anerkannt und aufgewertet würde, wären ein wesentlicher Schritt hin zu einem harmonischen multiethnischen Staat Nepal, mit dem sich alle Gesellschaftsgruppen des Landes identifizieren könnten. Leider haben die Führer aller großen Parteien dies bisher ebenso zu verhindern gewusst wie eine angemessene Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen in ihren jeweils eigenen Parteien.

Neuwahlen zu einer VV sind zwar dringend erforderlich, sie machen aber überhaupt keinen Sinn, wenn die Parteiführer glauben, sie könnten danach weitermachen wie bisher; und davon ist auszugehen. Egal wie die Wahlen ermöglicht werden, muss Folgendes am Tag der Wahlen sichergestellt sein:

- Es ist sicherzustellen, dass alle nepalischen Bürger Staatsbürgerschaftspapiere und ein uneingeschränktes Wahlrecht erhalten.
- Die Wahlen müssen noch inklusiver erfolgen als die von 2008, d.h. auch

die Aufstellung der Direktkandidaten muss nach dem inklusiven Schema des proportionalen Wahlsystems von 2008 erfolgen.

- Die Aufgabe der Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung muss die ausschließliche Aufgabe der gewählten Vertreter des Volkes in der VV sein. Die Führer der Parteien dürfen sich nicht in diese Arbeit einmischen. Die inklusiv gewählten Abgeordneten sind bei ihrer Arbeit nicht an Weisungen der Parteiführer gebunden.
- Die Arbeit der VV darf unter Androhung von Strafen durch die Parteien nicht behindert oder boykottiert werden.
- Die Parteien müssen verpflichtet werden, bis spätestens zur Verabschiedung der Verfassung inklusive und demokratische Parteistrukturen einzuführen und ihre Finanzen offenzulegen. Dies muss Voraussetzung für die Zulassung zu den ersten Wahlen unter der neuen Verfassung sein.
- Parallel zu den Neuwahlen zur VV müssen unbedingt lokale Wahlen abgehalten werden.
- Schließlich müssen sich die Parteien umgehend auf eine Truth and Reconciliation Commission einigen und den Opfern von Verbrechen uneingeschränkte Gerechtigkeit garantieren.

Dies sind alles Dinge, die ich, ehrlich gesagt, keinem der jetzigen Parteiführer zutraue. Aber nur unter diesen Auflagen machen Neuwahlen zu einer VV wirklich Sinn. Ansonsten kann man bereits jetzt voraussagen, dass das Chaos unverändert weitergehen wird. Das Problem sind nicht demokratisch gewählte Vertreter des Volkes, sondern die wenig demokratisch strukturierten Parteien und ihre selbstherrlichen, machtbesessenen und verantwortungslosen Führer.