

Die Abläufe wiederholen sich, die Perspektivlosigkeit bleibt

von Karl-Heinz Krämer

(Dieser Artikel wurde ursprünglich geschrieben für Nepal Information 107, Köln: Deutsch-Nepalische Gesellschaft e.V. 2012)

Eigentlich hätte an dieser Stelle mein Vortrag vom Nepaltag 2011 abgedruckt werden sollen. Doch dieser war sam Abend des Nepaltags zum Teil schon wieder veraltet. Allzu schnelllebig ist die nepalische Politik und doch verläuft sie kontinuierlich nach den gleichen Mustern, ohne dass sich die Politiker in entscheidendem Maße voranbewegen.

Die wortführenden Politiker wurden, sofern sie überhaupt über ein Mandat des Volkes verfügen, im April 2008 gewählt, um eine neue Verfassung auszuarbeiten und den Friedensprozess zu einem dauerhaften positiven Abschluss zu bringen. Was ist seither schief gelaufen? Schon vor den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung verflieg die Einigkeit der Unterzeichner des Friedensabkommens vom November 2006 rasch. Es ist müßig, einzelne Parteien oder Politiker als Schuldige auszumachen. Unter dem Strich haben sie alle versagt, haben sie persönliche Machtinteressen dem gemeinsamen Ziel untergeordnet. Bei jeder noch so geringen Kleinigkeit haben sie einander misstraut, nicht nur zwischen den Parteien, sondern auch innerhalb derselben. So werden seit drei Jahren Diskussionen geführt, die größtenteils allenfalls am Rande mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu tun haben.

Dabei haben die Politiker völlig verdrängt, dass nicht die Führer der diversen Parteien, sondern nur die 601 Personen, die vom Volk in die Verfassungsgebende Versammlung gewählt wurden, die neue Verfassung ausdiskutieren und schreiben sollen. In der Praxis aber sind die gewählten Volksvertreter bisher kaum in Erscheinung getreten. Zwar haben die Ausschüsse der Versammlung ihre Vorschläge zu den diversen Bereichen ausgearbeitet, diskutiert aber wurden diese bisher nur von den führenden Parteipolitikern.

Hier kommt erschwerend hinzu, dass, wenn wir nur einmal bei den drei großen Parteien bleiben, viele führende Politiker von den Wählern abgelehnt wurden, d. h. sie sollen nach dem Willen des Wählers keine führende Rolle bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung spielen. Angesichts des überraschenden maoistischen Siegs bei der Vergabe der Direktmandate, wurden hierdurch viele führende Po-

litiker des Nepali Congress und der CPN-UML ausgemustert, d. h. ihnen wurde die Legitimation entzogen. Das hindert diese Politiker aber nicht, in der Öffentlichkeit weiterhin die Richtung ihrer Partei in Bezug auf die Grundlagen der neuen Verfassung vorzugeben.

Umgang mit den Grundpfeilern der Verfassung

Kommen wir zu den durch das Friedensabkommen und die Übergangsverfassung vorgegebenen Grundpfeilern der neuen Verfassung. Da ist zunächst die Republik zu nennen. Die Monarchie wurde offiziell am 28.05.2008 abgeschafft. Die vier Gegenstimmen bei dieser Entscheidung kamen seinerzeit von der Rastriya Prajatantra Party-Nepal von Kamal Thapa, dem Innenminister des königlichen Putsch-Regimes von 2005. Alle anderen waren für die Republik. Wenn sich im Mai 2011, als die einjährige Verlängerung der Verfassungsgebenden Versammlung abließ, eine Reihe von Politikern, auch aus den Reihen des NC und der CPN-UML, gegen eine Verlängerung der Verfassungsgebenden Versammlung und zum Teil eine Rückkehr zum politischen System von 1990 aussprachen, dann nahmen sie damit auch eine Restauration der Monarchie in Kauf. Die abgesetzte Königsfamilie hat eine solche ohnehin wiederholt zur Sprache gebracht, eng verknüpft mit der traditionellen Rolle des Königs als Hindu-Monarch.

Einer der kompliziertesten und zugleich auch am heftigsten umstrittenen Bereiche ist die Einführung eines föderalen Systems. Zwar sind alle größeren Parteien im April 2008 als Befürworter eines solchen Systems zu den Wahlen angetreten, der Diskussionsverlauf aber macht deutlich, dass sich die meisten Politiker bis vor kurzem noch nicht so richtig damit befasst hatten. Umstritten ist vor allem die Grundlage des zu schaffenden föderalen Systems. Die Idee eines ethnisch begründeten Föderalismus war in den frühen 1990er Jahren von ethnischen Organisationen ins Spiel gebracht worden. Später griffen die Maoisten diese Idee auf, womit sie gerade im Bereich der ethnischen Gruppen auf viel Sympathie stießen.

In Opposition zu einem ethnisch begründeten Föderalismus steht der Nepali Congress, der für eine Aufteilung des Landes in sechs föderale Provinzen eintritt, eine Sicht, die auch vom konservativen Flügel der CPN-UML in ähnlicher Weise geteilt wird.

Begründet wird die Ablehnung eines ethnisch begründeten föderalen Systems mit der Gefahr eines Zerbrechens des nepalischen Staates. Der Entwurf des Nepali Congress ähnelt sehr der in der Panchayat-Zeit eingeführten Einteilung des Landes in fünf Entwicklungsregionen. Letztere haben aber weder eine dezentralisierte Entwicklung gefördert noch haben sie dazu beigetragen, die zahlreichen ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen des Landes regional stärker zu beteiligen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Realisierung dieses letzteren Vorschlags die traditionelle Tagadhari-Elite auch die zu schaffenden föderalen Teilstaaten kontrollieren wird.

Der seit eineinhalb Jahren im Raum stehende Entwurf des Föderalismus-Ausschusses der Verfassunggebenden Versammlung sieht eine Mischung aus ethnisch begründeten Provinzen und solchen mit sprachlichem oder einfach regionalem Hintergrund vor. Angesichts der Tatsache, dass sich die Bevölkerung Nepals seit der militärischen Einigung des Landes durch die Shah-Dynastie durch kontinuierliche Migration enorm vermischt hat, gibt es heute keine reinen Siedlungsgebiete bestimmter ethnischer Gruppen. Allerdings müssen wir uns auch vergegenwärtigen, dass die in den frühen 1960er Jahren unter König Mahendra vollzogene Aufteilung in die heute 75 Distrikte (zuvor gab es 35) ganz bewusst zusammenhängende ethnische Siedlungsgebiete zerschnitten hat. Dies war Bestandteil der königlichen Panchayat-Politik, die darauf abzielte, einen hinduistischen Einheitsstaat zu schaffen, in dem nur eine Sprache gesprochen wurde, das Nepali, und irgendwann möglichst alle Staatsbürger hinduisiert sein sollten.

Und damit bin ich beim dritten Grundpfeiler des neuen Systems angekommen, der Inklusion. Jana Andolan I vom Frühjahr 1990 hatte politisch einen nur unvollkommenen Wandel herbeigeführt. Zwar wurde erstmals ein demokratisches System geschaffen und die Macht der Monarchie drastisch beschnitten, aber gesellschaftspolitisch war der Wandel sehr begrenzt. Hatte unter dem Panchayat-System die hinduistische Oberkaste der Chhetri dominiert, so lag unter dem demokratischen System von 1990 die Macht in den Händen der Parteieliten, die in allen größeren Parteien von männlichen Brahmanen dominiert werden. Unter dem Strich blieb die politische Macht also bei der, wie mein Kollege Mahendra Lawoti sagen würde, Caste Hill Hindu Elite Male (CHHEM).

Das System von 1990 ermöglichte jedoch gesellschaftspolitisch eine Bewusstseinsbewegung, die mit einer Rückbesinnung auf die eigenen traditionellen Werte und Kulturen begann und den Angehörigen ethnischer Gruppen ihre Benachteiligung und Ausgrenzung im politischen System verdeutlichte. Rasch glaubte man, in der Forderung autonomer ethnischer Provinzen die einzige Möglichkeit zu erkennen, diesem Dilemma auf Dauer zu entkommen.

Aber die ethnischen Gruppen sind nicht die einzi-

gen ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen. Für die indischstämmige Madhesi-Bevölkerung des Tarai gestaltet sich das Problem ähnlich. Am schlimmsten betroffen aber sind zweifelsohne die Dalits. Auch ein föderales System wird nicht wirklich dazu beitragen, die Ausgrenzung der Dalits zu beenden, da sich diese Gruppe über das ganze Land verteilt. Wie wenig sich die politischen Parteien um eine Einbeziehung der Dalits bemühen, zeigt die geringe Zahl der Direktkandidaten aus dem Kreis der Dalits bei den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung vom April 2008. Lediglich die Maoisten hatten eine, wenngleich völlig unzureichende Anzahl von Dalits aufgestellt. Das gleiche gilt übrigens auch für die Frauen. Nur dank der 50%-Verpflichtung beim proportionalen Wahlsystem wurde erreicht, dass heute ein Drittel der Abgeordneten weiblich ist. Die im Sommer 2006 vom wiedergewählten Parlament beschlossene Auflage, dass alle Posten in Politik und Verwaltung zu 30% mit Frauen besetzt werden müssen, hat bisher keine Regierung interessiert. Inklusion aller Gesellschaftsgruppen ist bei den Regierungsbildungen nach wie vor ein Fremdwort.

Machtstreben statt Konsens

Die Machtgier der Politiker ist das Grundübel des politischen Prozesses in Nepal. Vor den Wahlen vom April 2008 hatten die drei großen Parteien geschworen, bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung die Exekutive auf Konsensbasis gemeinsam zu führen. Der gewaltige Schock, den der deutliche Wahlsieg der UCPN-Maoist bei der konservativen Traditionspartei des Nepali Congress verursachte, machte dieses Vorhaben zunichte.

Bisher hat es drei verschiedene Mehrheitsregierungen gegeben. Jedes Mal legte sich eine der drei großen Parteien quer und lehnte eine Kooperation mit der Regierung ab. Bei der ersten Regierung, die vom maoistischen Parteichef Puspa Kamal Dahal geleitet wurde, verweigerte der Nepali Congress nicht nur einen Eintritt in die Regierung, sondern er boykottierte auch noch massiv die Arbeit der vom Volk gewählten Verfassunggebenden Versammlung.

Als im Juni 2009 der von den Wählern doppelt abgelehnte Madhav Kumar Nepal (CPN-UML) Premierminister wurde, sorgten UML und Congress gemeinsam mit 20 weiteren Parteien für die notwendige Regierungsmehrheit. Diesmal war es die UCPN-M, die sich quer legte, eine Regierungsbeteiligung ausschloss und monatelang die Verfassunggebende Versammlung boykottierte.

Der Rücktritt von Madhav Kumar Nepal war eine der Hauptvoraussetzungen dafür, dass am 28. Mai 2010 die Dauer der Verfassunggebenden Versammlung um ein Jahr verlängert wurde. Es dauerte aber mehr als einen Monat, bis der Premierminister dann endlich zurücktrat. Da sich die Wahl eines neuen Premierministers, nicht zuletzt wegen des völlig perversen Verhaltens des Congress-Kandidaten Ram Chandra Poudel, bis zum 3. Februar

2011 verzögerte, blieb die Nepal-Regierung noch weitere acht Monate kommissarisch im Amt. In dem einen Verlängerungsjahr gab es nur acht Treffen der gewählten Verfassungsgebenden Versammlung mit einer Gesamtdauer von unglaublichen 95 Minuten bei entstandenen Kosten von 390 Millionen Rs. (3,9 Millionen €). Kaum einer der führenden Politiker, sofern sie überhaupt Mitglied der Versammlung sind, nahm an mehr als ein oder zwei Sitzungen teil.

Die neue Regierung vom 3. Februar 2011 unter Premierminister Jhala Nath Khanal, dem Vorsitzenden der CPN-UML, basierte auf einem Abkommen mit den Maoisten. Es zeigte sich rasch, dass Khanal die Details dieser Vereinbarung nicht wirklich innerhalb des Führungskreises seiner Partei abgesprochen hatte. Wochenlang gab es parteiinterne Kämpfe zwischen Khanal und dem konservativen Flügel der Partei um K. P. Oli, der auch von Madhav Kumar Nepal unterstützt wurde. Diesmal war es wieder am Nepali Congress, eine Kooperation mit der Regierung abzulehnen.

Nach nicht einmal vier Monaten im Amt, musste Khanal dem Druck nachgeben, der vom konservativen Flügel seiner eigenen Partei und dem Nepali Congress auf ihn ausgeübt wurde. Auch die Auswirkungen der internen Machtkämpfe der UCPN-M machten dem Premierminister das Leben schwer. Nachdem das Verlängerungsjahr der Verfassungsgebenden Versammlung ausschließlich für Machtkämpfe missbraucht worden war, tat man sich erneut äußerst schwer mit der unvermeidlichen Verlängerung der Laufzeit der Verfassungsgebenden Versammlung.

Diesmal wurde die Versammlung lediglich um drei Monate verlängert. Schon zuvor hatte der Oberste Gerichtshof geurteilt, dass die Versammlung nicht endlos verlängert werden könne, maximal um sechs Monate. In den ersten zwei bis drei Wochen nach dieser zweiten Verlängerung kam richtig Bewegung sowohl in den Friedens- als auch in den Verfassungsgebungsprozess. Doch dann begannen wieder die Machtkämpfe, und alle guten Vorsätze waren vergessen.

Im Vordergrund standen diesmal die parteiinterne Machtkämpfe der Maoisten. Mohan Baidya, der Führer des progressiven Flügels der Partei, kritisierte sowohl das häufige Nachgeben von Parteichef Dahal als auch dessen übergroße Machtfülle innerhalb der Partei. Als schließlich der seit Monaten von allen politischen Führern am rationalsten argumentierende Baburam Bhattarai mit Baidya kooperierte, musste Dahal nachgeben und auf einen Teil seiner Machtfülle verzichten. Bezeichnend war der Austausch zahlreicher maoistischer Minister in der Khanal-Regierung zu einem Zeitpunkt, als diese Regierung eigentlich schon längst hätte zurücktreten sollen. Der linke Parteiflügel hatte zu Recht kritisiert, dass bei der Auswahl der Minister das maoistische Prinzip der Inklusion völlig missachtet worden war. Außerdem störte man sich daran, dass einige der maoistischen Minister nicht

vom Volk gewählt worden waren.

Was UML und Maoisten Recht ist, das ist dem Nepali Congress billig. D. h. auch in den Reihen des Nepali Congress gibt es kontinuierlich interne Machtkämpfe. In 2010 konnte sich der bei den Wahlen abgelehnte Neffe Girija Prasad Koiralas, Sushil Koirala, nur mit Mühe als Parteichef durchsetzen. Richtig akzeptiert ist er aber bis heute nicht und er bleibt in seinen Aktionen blass. Aktuell tobt ein Machtkampf zwischen dem mehrfachen Premierminister des 1990er Systems, Sher Bahadur Deuba, und dem 2010 siebzehnmals (!!) gescheiterten Premierministerkandidaten Ram Chandra Poudel. Deuba beansprucht von Poudel nicht nur das Amt des Fraktionsvorsitzenden, sondern er setzte gegenüber dem schwachen Parteichef Koirala auch durch, dass er, also Deuba, der Premierministerkandidat des Congress für die neu zu bildende Regierung sein soll. Neueste Variante des täglich wechselnden Machtspiels: Deuba soll nur Kandidat des Nepali Congress für eine Konsensregierung aller bedeutenden Parteien sein. Sollte es lediglich zur Bildung einer Mehrheitsregierung kommen, so wird wieder Ram Chandra Poudel der Congress-Kandidat für den Premierministerposten sein.

So deutet sich im Augenblick eine Kampfabstimmung für das Amt des neuen Premierministers zwischen Baburam Bhattarai (UCPN-M) und Sher Bahadur Deuba (Nepali Congress) ab. Als Frist für Bildung einer solchen Regierung wurde von Präsident Yadav der 21. August festgesetzt. Bhattarai wirbt bei den beiden anderen großen Parteien, aber auch bei den Tarai-Parteien, für eine Konsensregierung, wie sie ja schon seit April 2008 vorgesehen war. Falls es dazu kommen sollte, wird möglicherweise das Amt des Premierministers zwischen den Parteien alle paar Monate reihum getauscht. Dies mag zwar irrational klingen, könnte aber die kontinuierlichen Machtkämpfe etwas einschränken.

Deuba trat bisher für eine Mehrheitsregierung unter Leitung des Nepali Congress mit ihm als Premierminister ein. Angesichts der jüngsten Wende innerhalb der Congress-Führung muss auch er sich jetzt um einen Konsens mit allen Parteien bemühen. Dabei ist schon die Kandidatur Deubas bedenklich. Zwar ist er auf Grund der Wahlen von 2008 legitimiert, aber auf ihm ruht der Schatten als einem der größten Versager des 1990er Systems. Möglicherweise hätte er 1996 den Ausbruch des maoistischen Aufstands verhindern können, wenn er als Premierminister mit den Maoisten ihre größtenteils rationalen Forderungen diskutiert hätte. 2001 begann er zwar einen Dialog mit den inzwischen landesweit etablierten Maoisten, hatte aber keinerlei Agenda. Als deshalb der Dialog nach nur vier Monaten zerbrach, bescherte er dem Land einen Ausnahmezustand und die Mobilisierung der Armee, was zur völligen Eskalation des Konflikts führte. 2002 ließ er das Parlament auflösen, was König Gyanendra zum Staatsstreich nutzte. Im gleichen Jahr löste er die lokalen politischen Ein-

heiten auf, damit diese nicht länger mehrheitlich unter der Kontrolle der CPN-UML standen; fällige Neuwahlen konnten nicht durchgeführt werden. Dies sind nur einige Punkte die manche Beobachter zu der Forderung veranlassen: Nicht wieder Deuba! (siehe u. a. Sagar Onta, Not Deuba again please!, República, 14.08.2011)

Sushil Koirala, der Deuba vorschlägt, lehnt den offensichtlich designierten maoistischen Kandidaten Bhattarai ab. Statt dessen signalisiert er, dass der Congress eventuell einen maoistischen Kandidaten Dahal mittragen könnte. Dies kann nur als Intension gesehen werden, neuen Streit in die Reihen der maoistischen Partei zu tragen.

All dies zeigt die Verfahrenheit der politischen Situation. Jhala Nath Khanal ist am 15. August als

Premierminister zurückgetreten. Am 31. August wird auch die zweite Verlängerungsperiode der Verfassunggebenden Versammlung ablaufen nach dann wieder gut zehn Wochen Untätigkeit. Was danach kommt, steht in den Sternen. Der Oberste Gerichtshof hat einer endlosen Verlängerung der Versammlung einen Riegel vorgeschoben. Erneute Wahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung sind nicht nur teuer, sie machen auch keinen Sinn. Das Volk hat bereits klar zum Ausdruck gebracht, wen oder was es (nicht) will. Was bliebe noch? Eine Rückkehr zum System von 1990 und damit auch zur Monarchie? Undenkbar! Nur als inklusiver und föderaler Staat hat Nepal eine Zukunft. Ob dies die Betonköpfe an den Spitzen der Parteien angesichts all ihrer Machtgier jemals begreifen, darf bezweifelt werden.

Kontakt: info@nepalobserver.de