

Gescheiterte Verfassung und rechtliches Chaos

von Karl-Heinz Krämer

(Dies ist eine grundlegend überarbeitete und erweiterte Version des Vortrags, den der Autor auf dem Nepal-Tag im Mai 2012 in Bonn gehalten hat.)

Die Schaffung einer neuen Verfassung durch eine vom Volk gewählte Verfassunggebende Versammlung (VV) ist kläglich gescheitert. Nachdem der Oberste Gerichtshof (OG) im November 2011 entschieden hatte, dass eine weitere Verlängerung der VV über den 27.05.2012 hinaus verfassungswidrig sei, hatten sich die Politiker zeitweise zwar um einen Konsens bemüht, scheiterten aber letztlich an der jeweiligen Unnachgiebigkeit, der Unfähigkeit zum Kompromiss, dem Unverständnis für dringend benötigte Reformen, der arroganten Überschätzung ihrer persönlichen Bedeutung und, nicht zu letzt, an der verfassungswidrigen Kompetenzbescheidung der inklusiv gewählten VV. Als jeder Nepali längst begriffen hatte, dass das Fristdatum 27. Mai erneut nicht eingehalten werden konnte, forderte Premierminister Bhattarai den OG auf, seine Haltung bezüglich einer weiteren Verlängerung zu überdenken, doch der OG blieb unnachgiebig. Bhattarai blieb keine andere Wahl, als das Unternehmen VV am Abend des 27.05.2012 für gescheitert zu erklären und die VV aufzulösen. Auch wenn oppositionelle Politiker ihn heute gerne als Mörder der VV anprangern, die Schuld für das Scheitern des Unternehmens „neue Verfassung“ liegt bei allen führenden Politikern.

Eingriff in die konstitutionellen Rechte der VV

Am 15. Januar 2007 hatten sich alle Parteien darauf geeinigt, dass eine neue Verfassung durch eine vom Volk gewählte VV geschaffen werden sollte. Legitimiert wurde dieses Vorgehen durch die Volksbewegung vom April 2006 (Jana Andolan II), an der sich große Teile der Bevölkerung beteiligt hatten. Damit die seit der militärischen Einigung des Landes (1742-1791) ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen hierbei endlich angemessen mitentscheiden konnten, war ein Wahlsystem entworfen worden, das dafür sorgen sollte, dass diese Gruppen (Janajati, Madhesi, Dalit, Frauen im allgemeinen) in etwa entsprechend ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil in der VV vertreten waren. Freiwillig waren die politischen Parteien hierzu bei der Auswahl ihrer Kandidaten vor April 2008, dem Monat der Wahlen zur VV nie bereit gewesen. Dass sich

darin immer noch nichts geändert hatte, belegte die Nominierung (eine demokratische innerparteiliche Beteiligung der Mitglieder hat es in diesem Zusammenhang in Nepal nie gegeben) der Kandidaten für die Direktmandate. 40% der Abgeordneten, d. h. 240 Personen wurden durch dieses Verfahren bestimmt. Laut Übergangsverfassung sollten die Parteien auch in Bezug auf diesen Kandidatenkreis die gesellschaftliche Zusammensetzung des Landes berücksichtigen. Da dies unverbindlich war, haben sich die extrem einseitig besetzten Partieliten natürlich erneut nicht daran gehalten. Allenfalls lässt sich festhalten, dass das Missverhältnis bei den alten Parteien, Nepali Congress (NC) und CPN-UML, noch krasser war als bei der UCPN-Maoist. Dank des proportionalen Systems, über das 60% der Abgeordneten gewählt wurden, ließ sich nach den Wahlen aber feststellen, dass die Gesellschaftsgruppen einigermaßen angemessen in der VV vertreten waren.

Damit bestand die Hoffnung, dass die VV in der Lage sein würde, innerhalb von zwei, vielleicht auch drei Jahren eine Verfassung entwerfen zu können, an der wirklich alle Gesellschaftsgruppen mitgewirkt hätten. Es wurde innerhalb der VV eine Reihe von Komitees geschaffen, die sich mit diversen Teilbereichen der neuen Verfassung beschäftigten. Auch bei diesen Komitees war auf eine möglichst inklusive Beteiligung geachtet worden. Bis Anfang 2010 hatten alle diese Komitees ihre Vorschläge zwecks ausführlicher Diskussion in der VV vorgelegt. Leider ist es zu einer derartigen Aussprache nie gekommen, weil die Führer der politischen Parteien bereits zu diesem Zeitpunkt die Regie zur Erarbeitung der Verfassung längst an sich gerissen hatten.

Im Prinzip begann das Drama bereits mit der Verkündung des Wahlergebnisses. Die UCPN-M sah sich als überragender Wahlsieger, da die Partei genau die Hälfte der Direktmandate errungen hatte. Dies mochte damit zusammenhängen, dass diese Partei die benachteiligten Gruppen bei der Kandidatenwahl stärker berücksichtigt hatte als die beiden anderen großen Parteien, aber auch die negative Rolle vieler NC- und UML-Politiker unter dem 1990er System mag dabei Auswirkungen gehabt haben. Mit dem proportionalen Wahlsystem wurde über die Parteien abgestimmt. Dabei erhielt die UCPN-M nur knapp 30% der Stimmen. Unter dem Strich stellte diese Partei immerhin fast 40% der

Abgeordneten der VV, mehr als NC und UML zusammen.

Die Führer von NC und UML haben diverse Gründe vorgeschoben, warum es zu diesem Wahlergebnis kommen konnte. Im Vordergrund standen dabei Vorwürfe an die UCPN-M im Umfeld der Wahlen. Nie aber wurde die Schuld im eigenen Negativverhalten unter dem 1990er System gesucht. Viele namhafte Parteiführer von NC und UML waren nicht in der VV vertreten, weil sie als Direktkandidaten ihrer Parteien von den Wählern abgelehnt worden waren. Dennoch ließen sie auch gleich nach den Wahlen keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie sich weiterhin als die wahren demokratischen Führer ihrer Parteien sahen und am weiteren Friedens- und Erneuerungsprozess aktiv mitwirken würden.

Da dies nicht über die vorgesehene Rolle der VV geschehen konnte, wurde letztere gleich von Beginn an für die Durchsetzung der Machtinteressen der Parteiführer missbraucht, egal ob es um eine der zahlreichen Verfassungsänderungen ging, um die Wahl von Präsident und Vizepräsident, um die Wahl eines Premierministers, um die Zusammensetzung des Kabinetts, um die Besetzung von Staatsorganen und Verwaltung, um die Armee und andere Sicherheitskräfte, um den Staatshaushalt, um die Verabschiedung von Gesetzen, um die Verlängerung der VV usw.

Vor der Wahl Pushpa Kamal Dahals zum Premierminister (15.08.2008) missbrauchten die Maoisten die VV, um ihren Anspruch auf die Leitung der Regierung durchzusetzen. Danach boykottierten die Führer des NC die Alltagsarbeit der VV, um der Dahal-Regierung das Leben schwer zu machen. Schon die langwierige Bildung der Regierung von Madhav Kumar Nepal (er wurde übrigens bei den Wahlen von 2008 in zwei Wahlbezirken von den Wählern abgelehnt) war von einer Lähmung der VV begleitet. Danach war es wieder an der UCPN-M, die VV zu missbrauchen, um die Nepal-Regierung möglichst rasch wieder zu Fall zu bringen.

Wegen der andauernden Machtkämpfe der Parteiführer wurde die VV um ein weiteres Jahr verlängert. Danach trat Madhav Kumar Nepal zurück. Es folgten weitere acht verlorene Monate, die gefüllt wurden mit dem Kampf um die Bildung einer neuen Regierung. Besonders verwerflich verhielt sich dabei der PM-Kandidat des NC, Ram Chandra Poudel, der auch nach mehr als 15 Wahlgängen nicht einsehen wollte, dass er nicht mehr als die rund 100 Stimmen seiner eigenen Partei erhalten konnte. Nachdem dann im Februar 2011 Jhala Nath Khanal (UML) mit den Stimmen der Maoisten zum PM gewählt wurde, begannen sogleich wieder Kämpfe gegen diese neue Regierung. Die Unterstützung der Maoisten war halbherzig, der NC übte sich erneut im geschlossenen Boykott und selbst der konservative Flügel der UML um K.P. Oli schloss sich demselben an.

Erneut musste die VV verlängert werden, diesmal um ein halbes Jahr. Khanal trat zurück und wurde

im August 2011 durch Baburam Bhattarai (UCPN-M) als PM ersetzt. Jetzt kam endlich wieder Leben sowohl in den Friedensprozess als auch in Arbeit der VV. Letztere wurde im November 2011 noch einmal um sechs Monate verlängert, doch entschied der OG, dass eine weitere Verlängerung dann verfassungswidrig sein würde. Allerdings räumte das Gericht ausdrücklich die Option eines neuen Mandats durch Wahlen ein.

Die Arbeit an der neuen Verfassung wurde zwar erneut aufgenommen, sie erfolgte aber nun ausschließlich im Kreis der Parteiführer, egal ob vom Volk gewählt oder nicht gewählt und auch ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei diesem Kreis überwiegend um männliche Brahmanen handelte. Viele Streitfragen konnten auf diese Weise beigelegt werden, aber der immer stärker in den Vordergrund rückende Konflikt über die Formation eines föderalen Staatsgebildes erwies sich als unlösbar. Zu sehr prallten hier die Interessen der unterschiedlichen Parteiführer aufeinander. Gleichzeitig wurde deutlich, dass selbst maoistische Führer, die sich seit Jahren verbal für ein inklusives föderales System ausgesprochen hatten, nicht wirklich verstanden, worauf es in diesem Zusammenhang wirklich ankam.

Die Führer der betroffenen Gesellschaftsgruppen erkannten die Unfähigkeit der Parteiführer zu einem angemessenen und für alle Seiten hinnehmbaren Kompromiss und gingen angesichts des vom OG vorgegebenen Fristablaufs (27.05.2012) auf die Straßen. Zuletzt einigten sich die Parteiführer noch auf die vollständige Verwerfung des Verfassungsgebungsverfahrens, um die neue Verfassung eventuell noch auf der Basis der Vereinbarungen der hochkastigen Parteiführer durch einfaches Abnicken seitens der inklusiv gewählten VV in letzter Sekunde verabschieden zu können. Doch selbst das scheiterte. Es ist zu vermuten, dass eine derartig künstlich und unter Missbrauch der VV zustande gekommene Verfassung dem Land ohnehin keine wirkliche Perspektive eröffnet hätte.

Als Fazit lässt sich sagen: Die VV war eine gute Option, um endlich einmal eine langlebige Verfassung zu schaffen. Sie ist nicht an ihrer Idee gescheitert und auch nicht an dem Engagement der in sie hineingewählten Abgeordneten. Die Schuld für das Scheitern der VV liegt ausschließlich bei den politischen Parteien und dort ganz besonders bei den Parteiführern. Sie alle haben die VV zur Durchsetzung ihrer eigenen Machtinteressen und zur Ausbootung ihrer politischen Gegner missbraucht. Am Ende, als die Diskussion des föderalen Staates im Vordergrund stand, zeigte sich darüber hinaus, wie sehr die Parteiführer noch immer in ihrer traditionellen Denkweise verhaftet sind. Nepal hat sich nach 1990 in enormer Weise modernisiert und geöffnet. Moderne Medien haben dazu beigetragen, dass traditionelle und verkrustete Strukturen und Denkweisen allmählich aufgebrochen wurden. Was aber versäumt wurde, ist eine Überarbeitung des Geschichtsbilds, insbesondere seiner ge-

sellschaftlichen Komponenten, und der Schulcurricula. Fast 250 Jahre Hindustaat und die Verknüpfung seiner Werte, Haltungen und Denkweisen mit nationaler Identität sind noch immer sehr stark in den Köpfen der staatlichen Elite verankert. Zum Teil unterstützt durch die Medien, gelingt es den Parteiführern auf diese Weise nach wie vor, die Massen in ihrem eigenen Machtinteresse zu beeinflussen.

Identität und Föderalismus

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

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

Sowohl die Janajati als auch die Madhesi haben traditionelle Siedlungsgebiete, in denen auch heute noch die Mehrzahl der Angehörigen dieser Gruppen anzutreffen ist. Aber sie sind im Laufe der Zeit auch in viele andere Regionen migriert, insbesondere in die Täler von Kathmandu und Pokhara sowie ins Tarai. Umgekehrt haben sich Angehörige anderer Gruppen in den traditionellen ethnischen Siedlungsgebieten niedergelassen. Letzteres geschah vor allem infolge der militärischen Eroberung der traditionellen ethnischen Gebiete durch die Shah-Monarchie von Gorkha. Vielfach wurden dabei die ethnischen Gruppen enteignet und das Land an Angehörige der Tagadhari-Kasten vergeben. Dieses Unrecht ist heute schwerlich wiedergutmachen und verkompliziert die Umsetzung der Forderungen von Janajati und Madhesi nach ethnisch basierten föderalen Teilstaaten.

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

Die Maoisten hatten bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Forderung der Janajati nach ethnisch basierten föderalen Staaten nicht ohne Eigensinn zu ihrer eigenen gemacht; versprach dieses Vorgehen doch eine breite Unterstützung des maoistischen Aufstands durch Angehörige der Janajati. Die UCPN-M und das Bündnis der Tarai-Parteien (UDMF), also die beiden Koalitionspartner der heutigen Bhattarai-Regierung, standen zuletzt weiterhin für eine Gliederung des Landes in

Provinzen auf überwiegend ethnischer oder regionaler Basis, wobei die Auffassungen jedoch divergierten.

Die Gegner einer derart begründeten Aufgliederung des Landes sprechen von der Gefahr eines Separatismus, wenn die föderalen Teilstaaten auf ethnischer Grundlage gebildet werden und verkennen dabei jedoch, dass der vor gut 200 Jahren von der Shah-Monarchie geschaffene zentralistische Staat auch ethnisch basiert ist. Die Gegner eines ethnisch ausgerichteten Föderalismus, hierzu gehören insbesondere der NC und die UML, schlugen daher sechs oder sieben von Nord nach Süd verlaufende föderale Provinzen vor, die sehr den fünf Entwicklungsregionen bzw. den 14 Zonen ähnelten, also Geschöpfen des königlichen Panchayat-Systems, die dazu dienen sollten, den zentralistischen Hindu-Staat zu sichern.

Eine Diskussion der Anfang 2010 von den Komitees der VV vorgelegten Vorschläge durch die gewählten Mitglieder der VV wurde aber bis zuletzt von den Führern der politischen Parteien verhindert. So hatte auch das Committee on State Restructuring and Distribution of State Power Anfang 2010 einen Vorschlag zur föderalen Gliederung des Landes unterbreitet. Dieser sah 14 Provinzen vor, die größtenteils ethnisch oder regional basiert waren. Neutral empfiehlt sich vielleicht, von identitätsbasierten föderalen Teilstaaten zu sprechen.

Heftiger Widerstand gegen den vorgeschlagenen identitätsbasierten Föderalismus kam aus dem Oppositionslager. Am 22. November 2011 bildeten die drei großen Parteien (UCPN-M, NC, CPN-UML) und das Parteienbündnis der UDMF daher eine State Restructuring Commission (SRC), eine neunköpfige Expertengruppe, in die jede der genannten Parteien zwei Vertreter entsandte; als Vorsitzenden und Vertreter der Dalits einigte man sich auf Madan Pariyar. Aus ethnischer Sicht handelte es sich bei den Mitgliedern der SRC um 4 Janajati, 2 Madhesi, 1 Bahun, 1 Chhetri und 1 Dalit.

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

Die beiden Vertreter des NC in der SRC und einer der UML-Vertreter bestanden jedoch auf dem System, das der NC und die Mehrheit der UML-Führer befürworteten. Es sollten demnach 6 oder 7 föderale Provinzen geschaffen werden, die überwiegend von Nord nach Süd verlaufen sollten. Wie bereits oben erwähnt, ist eine solche administrative Gliederung bereits im Hindu-Staat der Panchayat-Zeit eingeführt worden. Sie zerschnitt bewusst traditio-

nelle ethnische Siedlungsgebiete und sorgte dafür, dass die zugewanderten Tagadhari-Kasten in all diesen Einheiten zumindest über eine relative Mehrheit verfügten.

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

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

Zu Beginn der 1960er Jahre ersetzte das heutige System von 75 Distrikten die 35 Distrikte der Rana-Zeit. In diesem System verteilt sich das traditionelle Sherpa-Gebiet auf nun 4 Distrikte, die noch dazu auf zwei unterschiedliche Zonen fielen. Der ursprüngliche Vorschlag der VV hatte das Ansinnen, dieses traditionelle Gebiet wieder zu einem föderalen Sherpa-Staat zu vereinigen. Leider ist dies nun den Machtinteressen der Tagadhari-Politiker zum Opfer zu fallen.

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

Das Problem ist meines Erachtens nicht die Idee des identitätsbasierten Föderalismus als solcher, sondern eher die Frage, wie dieser in der Praxis gestaltet wird. Nepal ist bis heute geprägt von einem identitätsbasierten Zentralismus. Die Tagadhari-Gruppen dominieren alle Bereiche des Staates und des öffentlichen Lebens. Sie haben den Staat mit ihrer Sprache, ihrer Lebensweise, ihrer Kultur, ihrer Religion identifiziert. Außenstehende hatten und haben kaum eine Chance, mit den Tagadhari zu konkurrieren. Letztere dominieren in erdrückender Weise alle Bereiche des öffentlichen Lebens: Politik, Verwaltung, Justiz, Bildungswesen, Medien, Sicherheitskräfte, zivilgesellschaftliche Organisationen usw. Die Grundlage für diese Ausgrenzung legte der Muluki Ain, der erste Gesetzeskodex von

1854. Die Panchayat-Verfassung von 1962 und die nachgeordneten Gesetze verschärften diesen Trend noch. Auch die Verfassung von 1990 brachte diesbezüglich keine Grundlagen für Veränderungen und hielt statt dessen am Hindu-Staat der Tagadhari fest. Die Janajati hatten bereits damals einen säkularen Staat gefordert, waren aber wesentlich am Veto des NC gescheitert.

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

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

Wenn sich letztere heute so vehement gegen identitätsbasierte föderale Staaten wehren, dann hängt dies vor allem damit zusammen, dass ihnen bewusst wird, dass die Verknüpfung des Staates mit ihrer eigenen Identität ein für allemal ein Ende haben wird. In vielen der von der VV vorgeschlagenen Staaten würden die Tagadhari ihre relative Mehrheit verlieren, die ihnen der identitätsbasierte zentralistische Staat bisher weitgehend gesichert hat.

Die ausgegrenzten Gruppen haben lange genug darauf gewartet, dass ihnen die zentralen Eliten einen angemessenen Zugang zum Staat einräumen. Vor dem Hintergrund immer besserer Bildung und eines stetig wachsenden politischen Bewusstseins sehen die ethnischen Eliten heute ihre letzte Chance in einem identitätsbasierten Föderalismus. Statt diesen zu verhindern, sollten die heute an den Schalthebeln der Macht sitzenden männlichen Tagadhari-Politiker besser daran mitwirken, dass sich die zahlreichen Negativaspekte des identitätsbasierten Zentralismus nicht mit umgekehrtem Vorzeichen in den föderalen Teilstaaten der Zukunft wiederholen.

Politische Parteien

Nepals politische Parteien sollen eigentlich die de-

mokratischen Grundsäulen des zukünftigen föderalen Staates sein. Leider haben sie in dieser Funktion bisher mehr enttäuscht als ermutigt. Im Prinzip gehen alle politischen Parteien des Landes auf jene beiden Parteien zurück, die in den späteren 1940er Jahren von Exilnepalis, überwiegend männlichen Brahmanen, in Indien gegründet wurden: den Nepali Congress (NC) und die Communist Party of Nepal (CPN). Sie spielten sowohl bei der Abschaffung des Rana-Regimes (1950/1), der Beendigung der absoluten königlichen Macht (1990) als auch bei der Entmachtung des königlichen Putsch-Regimes und der Einleitung des Friedensprozesses (2006) eine wichtige Rolle.

Gerade nach 1990, als die Monarchie zur einer konstitutionellen wurde und die politische Macht erstmals richtig in die Hände der politischen Parteien wanderte, haben letztere aber auch in ganz entscheidenden Phasen immer wieder versagt. So war die Revolution von 1990 unvollständig. Es wurden auch in ganz entscheidenden Dingen (Beispiel Hindu-Staat) zu viele Kompromisse mit den konservativen Kräften geschlossen. Man versäumte die Weiterentwicklung der jungen Demokratie, insbesondere auch innerparteilich: Man verkannte lange Jahre die politischen und sozialen Hintergründe des maoistischen Aufstands. Man war nicht zur Konsens und Koalitionen in der Lage und ließ sich fast ausschließlich von politischen Machtinteressen leiten. Der fortgesetzten Ausgrenzung zahlreicher Bevölkerungsgruppen (d. h. der Mehrheit der Bevölkerung) wurde nicht entgegengewirkt. Zu sehr beschäftigt mit eigenen Machtinteressen ermöglichte man den Putsch König Gyanendras.

2006 gewann man kurzfristig den Eindruck, als würden sich die Parteiführer endlich zusammenraufen, nicht zuletzt auch unter dem massiven Druck einer sehr starken zivilen Gesellschaft. Aber sobald die Macht wieder in den Händen der Parteiführer lag, war dieser positive Ansatz sehr rasch wieder vergessen.

Im Laufe der Jahre ist die Zahl politischer Parteien enorm angewachsen, doch spielen die meisten keine irgendwie bedeutsame Rolle. Da auch die konservative Partei, die nach der Abschaffung des königlichen Panchayat-Systems entstand, die National Democratic Party oder Rastriya Prajatantra Party, nach 2006 in der Bedeutungslosigkeit versunken ist, verbleiben heute nur noch wenige bedeutende Parteien, auf deren jeweilige aktuelle Situation ich nachfolgend kurz eingehen möchte.

Maoistische Parteien: Unter dem Namen CPN-M war die maoistische Partei der eindeutige Sieger der Wahlen zur VV im April 2008. Nach Zusammenschlüssen mit kleineren Parteien nannte man sich Unified CPN-M oder UCPN-M und verfügte über fast 40% der Sitze in der VV. Obgleich weit mehr als die Hälfte der Abgeordneten kommunistischen Parteien angehörten, fiel es der UCPN-M schwer, absolute Mehrheiten für ihre Politik zu gewinnen. Ständig sah sich die Partei daher zu Kompromissen mit den konservativeren Parteien genötigt, was be-

deutete, dass man sich von vielen Idealen verabschiedete, für die man im zehnjährigen Volkskrieg eingetreten war. Viele ehemalige Kämpfer fühlten sich hierdurch verraten, ausgegrenzte Gruppen wie Janajati und Madhesi, mit deren Anliegen sich die Partei während des Aufstands identifiziert hatte, waren zunehmend enttäuscht.

Eine erste Folge war die Abspaltung des radikalen Madhesi-Abgeordneten Matrika Yadav, der seine neue Partei wieder CPN(M) nannte. Allerdings spielt diese Gruppe bisher keine besondere Rolle, zumal es auch hier in den letzten Wochen schon wieder zu einer Spaltung gekommen ist. Folgenreicher dürfte die aktuelle Abspaltung der Gruppe um den radikalen Führer Mohan Baidya sein, die sich CPN-Maoist oder CPN-M nennt (mit Bindestrich im Gegensatz zu der Partei von Matrika Yadav!).

Die Maoisten passen sich immer mehr dem traditionellen Trend nepalesischer Parteien an. Hervorgegangen aus linksradikalen Splittergruppen der CPN etablierte sich die Partei 1995 als die linksextreme Kraft des parteipolitischen Spektrums. Als die Partei sich im November 2005 auf einen Dialog und später auf eine Kooperation mit den etablierten Parteien einließ, begann ihre langsame Wanderung hin zur politischen Mitte; sie wurde Bestandteil des main stream.

Diese Entwicklung mag für den Friedens- und Erneuerungsprozess wichtig und begrüßenswert gewesen sein, aber genau das wird der Partei jetzt zum Verhängnis. Mit der CPN-M von Mohan Baidya gibt es eine neue radikale Partei am linken Spektrum; zumindest versucht Baidya im Augenblick seine Partei so darzustellen. Ich bezweifle jedoch, dass Baidya zur Radikalität der Maoisten der 1990er Jahre zurückkehrt. Man gewinnt eher den Eindruck, dass hier ein parteiinterner Zwist ausgeglichen wird, bei dem Baidya das Lager der Unzufriedenen um sich zu scharen sucht. Für die UCPN-M aber bedeutet die Abspaltung einen gravierenden Verlust. Wie stark die beiden Lager jeweils einzuschätzen sind, werden erst neue Wahlen belegen. Jedenfalls dürfte keines der Lager auch nur annähernd die Stärke der alten UCPN-M erreichen, zumal auch die Restpartei in mehrere Lager gespalten ist.

Nepali Congress: Der NC bezeichnet sich gerne als älteste Partei des Landes und identifiziert sich mit der Demokratie schlechthin. Dabei lässt die Partei bis heute parteiinterne demokratische Strukturen vermissen. Die Parteispitze wird noch immer von jenen Familien dominiert, die schon bei der Parteigründung im indischen Exil an der Spitze standen. Wie in allen anderen Parteien, so geben auch im NC männliche Bahun den Ton an. Angehörige der Janajati und Madhesi erfüllen lediglich Pseudofunktion im zweiten oder dritten Führungsmitglied; Dalits treten fast gar nicht in Erscheinung.

Dieses Bild passt zur Gesamtentwicklung des NC. Ursprünglich von B.P. Koirala als eine sozialdemokratische Partei gegründet, ist der NC vor allem

nach 1990 immer mehr zur konservativen Mitte hin abgedriftet. Eine Kooperation bei dringend notwendigen Reformen in Staat und Gesellschaft ist von dieser Partei zur Zeit nicht zu erwarten. Ungeachtet der zahlreichen Fehler der Maoisten und der UML, ist der NC die Partei, welche die größte Verantwortung für das Scheitern der VV und möglicherweise des Friedensprozesses zu tragen hat.

Wie alle anderen Parteien, so ist auch der NC in mehrere rivalisierende Lager gespalten; das war bei dieser Partei eigentlich schon immer so. Die beiden bedeutendsten Lager sind heute die von Sushil Koirala (Parteivorsitzender) und Sher Bahadur Deuba. Wie viele NC-Politiker, so lässt auch Koirala die Tatsache, dass er 2008 von den Wählern abgelehnt wurde, unberührt. Deuba war unter dem 1990er System mehrfach PM und versagte dabei stets in den wichtigsten Phasen. Als dritter Spitzenpolitiker des NC ist Ram Chandra Poudel zu nennen, der 2010 fast neun Monate die Bildung einer neuen Regierung und die Arbeit der VV blockierte, weil er nicht einsehen wollte, dass er bei der Neuwahl des PM nur von etwa einem Sechstel Abgeordneten der VV unterstützt wurde. Sicherlich gibt es einige hoffnungsvolle jüngere Politiker in den Reihen des NC, doch macht die alte Garde der Versager keine Anstalten ihre Macht abzutreten.

CPN-UML: Um diese Partei ist es ähnlich bestellt. Als die UML vor den Wahlen von 1991 durch den Zusammenschluss mehrerer kommunistischer Parteien gegründet wurde, war sie eine auf Reformen bedachte linke Partei, zum Teil noch mit radikalen Elementen. Unter dem 1990er System wurde sie von Wahl zu Wahl stärker, errang 1994 die meisten Parlamentssitze und hätte bei den Wahlen von 1999 eine absolute Mehrheit der Sitze und erstmals auch eine relative Mehrheit der Stimmen gewonnen, wenn sie sich nicht vor den Wahlen gespalten hätte. Schon die lokalen Wahlen von 1997, die letzten, die es überhaupt gegeben hat, wurden von der UML überragend gewonnen. Das Auftreten der UCPN-M als parlamentarische Kraft links von der UML hat letzterer Partei dann einen herben Stimmenverlust zugefügt, wie die Wahlen von 2008 gezeigt haben.

Schon die zeitweilige Parteispaltung Ende der 1990er Jahre lässt erkennen, dass auch die UML intern in mehrere Lager gespalten ist. Die drei Führer, welche die UML in den letzten Jahren dominiert haben, sind Jhala Nath Khanal (Parteivorsitzender), Madhav Kumar Nepal und Krishna Prasad Sharma Oli, allesamt männliche Bahun. Vor allem der extrem konservativ eingestellte und 2008 von den Wählern abgelehnte Oli hat eine möglicherweise fruchtbarere Kooperation mit den Maoisten immer wieder boykottiert. Auch er ist daher als einer der Hauptverantwortlichen für das Scheitern der Verfassung anzusehen.

Wie die Führung des NC, so hat auch die UML-Führung in der Schlussphase der gescheiterten VV klargestellt, dass sie von ihren gewählten Abgeordneten in der VV bei möglichen Abstimmungen ab-

soluten Parteigehorsam erwartet. Dies führte die inklusive Zusammensetzung der VV ad absurdum. Welchen Sinn hätte es gemacht, wenn die inklusiv zusammengesetzte VV bei ihrer Abstimmung nur die Vorgaben der zu einem großen Teil von den Wählern zurückgewiesenen Parteiführer, meist männlichen Bahun, hätte abnicken dürfen. Zum Glück ist eine derart herbeigeführte Verfassung nun nicht zustande gekommen.

United Democratic Madhesi Front (UDMF):

Wie der Name schon sagt, handelt es sich hierbei um ein Bündnis mehrerer Parteien aus dem Tarai. Anders als auf nationaler Ebene, wo es doch drei oder nun möglicherweise vier große, wenngleich in sich zerstrittene Parteien gibt, ist die Fluktuation der politischen Parteien mit Ausrichtung auf das Tarai enorm. Immer wieder werden neue Parteien gegründet, oft durch Abspaltung von älteren Parteien. Es ist dies ein Prozess, wie wir ihn auch im nationalen Rahmen über viele Jahre erlebt haben.

Die UDMF ist ein Bündnis, das sich erst im Laufe der letzten Jahre herausgebildet hat. Dass es dazu überhaupt kommen konnte, hing auch mit den wiederholten Spaltungen jener Parteien zusammen, die aus den Wahlen vom April 2008 als viert- und fünftstärkste politische Kraft hervorgegangen waren. Im Augenblick sieht es so aus, als sollte auch die UDMF keine große Perspektive haben. Ihre Hauptfunktion besteht darin, dass sie gemeinsam mit der UCPN-M die derzeitige geschäftsführende Regierung von Baburam Bhattarai bildet.

Ethnische Partei als Alternative: Vieles deutet darauf hin, dass die ethnischen Gruppen (Janajati) in den nächsten Wochen eine eigene Partei gründen werden. Hauptauslöser ist der Frust, den die Janajati in den letzten Monaten der alten VV gespürt haben. Sie mussten erkennen, dass all ihr Engagement der vergangenen zwei Jahrzehnte für gleiche Rechte und Beteiligung umsonst war. Die Führer aller Parteien haben mit ihren konfusen Stellungnahmen und Forderungen zum Föderalismus erkennen lassen, dass ihre Interessen und die der ethnischen Gruppen in gegensätzliche Richtungen gehen. Vor allem die in NC und UML engagierten Janajati fühlen sich gegängelt und betrogen.

Noch nie ist die Janajati-Szene so geschlossen gewesen, wie in den letzten Wochen. Janajati-Politiker aus allen Parteien haben bereits die Gründung einer Janajati-Partei angekündigt, die dann viele ausgestoßene Janajati aus den großen Parteien aufnehmen soll. Sollte damit eine homogene Partei entstehen, welche die Interessen der Janajati, immerhin fast 40% der Gesamtbevölkerung, würdig vertritt, dann könnte dies auch weitreichende Auswirkungen auf das Wählerverhalten bei zukünftigen Wahlen haben.

Legitimation für einen Neubeginn

Das jähe Ende der VV wurde durch das unverantwortliche Verhalten der völlig unfähigen Parteiführer verursacht. Nachdem der OG bereits im November 2011 entschieden hatte, dass eine Verlä-

gerung der VV über den 27. Mai 2012 hinaus verfassungswidrig sein würde, hätten sich alle Politiker angesichts der kurzfristig nicht lösbaren Föderalismusfrage in den letzten Wochen vor dem Fristablauf damit beschäftigen müssen, wie es nach dem Scheitern der VV weitergehen sollte. Das zu diesem Zeitpunkt noch funktionstüchtige Parlament hätte im Einvernehmen aller Parteien die für eine Neuwahl der VV – eine solche hatte der OG bereits im November 2011 nahegelegt – notwendigen Veränderungen der Übergangsverfassung beschließen können. Nach dem 27. Mai hatte die VV keine Legitimation mehr. Es ist also völliger Unsinn, wenn Oppositionspolitiker PM Bhattarai vorwerfen, er habe das Ende der VV zu verantworten. Seine Erklärung betraf am 27. Mai lediglich einen Ist-Zustand.

Das Chaos, das die Parteiführer in ihrer Verantwortungslosigkeit herbeigeführt haben, ist gewaltig. Dass die Regierung von Baburam Bhattarai nur noch eine geschäftsführende ist, hat Präsident Ram Baran Yadav korrekt bestätigt. Doch auch Yadav's Legitimation basiert auf seiner Wahl durch die VV, d.h. dass auch er nur noch geschäftsführend im Amt ist. Aber das sind eigentlich noch die geringsten Probleme.

Angesichts der massiven Protestflut der Opposition, zu der inzwischen auch die CPN-M von Mohan Baidya gehört, könnte man meinen, Bhattarai sollte einfach zurücktreten und alle Probleme wären gelöst. Das Gegenteil ist der Fall. Bhattarai hat seine Legitimation erhalten, als er von der auch als Parlament fungierenden VV demokratisch gewählt wurde. Da es kein Parlament mehr gibt, könnte bei einem Rücktritt Bhattarais auch keine neue Regierung gewählt werden: Nepal wäre nicht nur ohne Legislative, sondern auch ohne Exekutive. Die Oppositionsparteien tun geradezu so, als hätten ihre Führer die Legitimation mit der Muttermilch aufgesaugt. Nepal befindet sich in einer Situation, in der die Führer der politischen Parteien keine größere Legitimation besitzen als jeder andere Bürger auch.

Am Anfang der Problemlösung darf also nicht der Rücktritt der geschäftsführenden Regierung stehen und eine illegitime Nominierung einer neuen Regierung durch hierzu gar nicht bevollmächtigte Parteiführer. Nur die Wahl einer neuen VV durch das Volk könnte die Voraussetzungen schaffen, auch eine neue Regierung und einen neuen Präsidenten zu wählen.

Hier aber befindet sich Nepal wegen der völligen Verantwortungslosigkeit der Parteiführer in einem richtigen Dilemma. Die Übergangsverfassung von 2007 besitzt unverändert Gültigkeit. Sie hat aber nur die einmalige Wahl einer VV vorgesehen. Um eine neue VV zu wählen, wie es der OG im November 2011 hat anklingen lassen, müssen nicht nur diverse Passagen der Verfassung, sondern auch das Wahlgesetz geändert werden. Ohne amtieren-

de VV sind diese Änderungen aber nicht herbeizuführen. Auch die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen durch Verordnungen der geschäftsführenden Regierung, die dann vom geschäftsführenden Präsidenten unterzeichnet werden, haben den Ruch der Illegitimität und fordern weitere Streitigkeiten förmlich heraus.

Was bliebe, um aus dem Dilemma herauszukommen, wäre eine kurzfristige Wiedereinsetzung der aufgelösten VV mit dem einzigen Ziel, die notwendigen gesetzlichen Veränderungen zu beschließen. Um auf der sicheren Seite zu sein, sollte ein solches Vorgehen schon im Vorfeld durch Kooperation mit dem OG abgesichert werden. Außerdem müssen alle großen Parteien, einschließlich der Madhesi-Front, vorab zu einem Konsens kommen, was wie geändert werden soll und wann die Wahlen stattfinden sollen, dies wiederum in Abstimmung mit der Wahlkommission. Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, die in erster Linie auf dem guten Willen und der Rationalität der Parteiführer aufbauen, dann könnte die notwendige Verfassungs- und Gesetzesänderung innerhalb weniger Stunden verabschiedet werden. Die VV würde endgültig aufgelöst. Die Vorbereitungen von Wahlen zu einer neuen VV könnten beginnen.

Ob es zu einer solchen Entwicklung kommt, ist jedoch fraglich, da die Führer der diversen Parteien völlig zerstritten sind und keinen Deut von ihrer Linie abweichen wollen. Einige von ihnen, vor allem aus dem NC fordern allen Ernstes Wahlen zu einem Parlament anstatt zu einer VV. Hierzu gibt es in der Übergangsverfassung von 2007 aber überhaupt keine Grundlagen. Abgesehen davon würde die größte Errungenschaft der Wahl von 2008, ein inklusiv zusammengesetztes Parlament, zunichte gemacht. Alle Parteien, einschließlich der maoistischen, haben in der Vergangenheit versagt, wenn sie Wahlkandidaten in inklusiver Weise aufstellen sollten. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass alle Parteien erhebliche Mängel in Bezug auf demokratische Strukturen und Prozesse aufweisen. Die Wahrung der Inklusivität über das proportionale Wahlsystem von 2008 war ein großer Erfolg; eher sollte dieses System noch ausgeweitet werden. Damit sich die inklusive Zusammensetzung dann aber auch auf die Arbeit der VV auswirken kann, muss bei der Verfassungsänderung sichergestellt werden, dass in der neu zu wählenden VV den Parteiführern in Bezug auf die Ausarbeitung der neuen Verfassung jede Einflussnahme auf die gewählten Abgeordneten untersagt wird. Insbesondere müssen alle bei den Direktwahlen gescheiterten Kandidaten von der aktiven Beteiligung an der Verfassungsarbeit ausgeschlossen werden. Nur wenn die VV als Parlament fungiert, darf von Parteienzwang die Rede sein. Dies alles sehe ich als einzig legitimen Weg, um dem derzeitigen Dilemma zu entkommen. Wenn die Politiker eine legitime Lösung wirklich anstreben, sollten sie darüber nachdenken.