

Ein weiteres vergeudetetes Jahr

von Karl-Heinz Krämer

Am 27. Mai 2013 ist ein Jahr vorüber, seit die Führer der großen politischen Parteien die Hoffnung der Menschen auf eine neue republikanische Verfassung mit einem auf Inklusion und Gleichheit aller Bevölkerungsgruppen ausgerichteten föderalen Staat endgültig zunichte gemacht haben. Mitte Februar, als ich diesen Text geschrieben habe, stand bereits fest, dass Wahlen zu einer neuen Verfassungsgebenden Versammlung (VV) innerhalb dieses ersten Jahres und vermutlich weit darüber hinaus nicht stattfinden würden.

Völliges Versagen der Politiker und ihrer Parteien

Bereits in der vorigen Ausgabe der Nepal Information (Heft 109) habe ich ausführlich dargestellt, wie die Politiker aller großen Parteien zielstrebig die eigentlich der VV zugedachte Arbeit des Schreibens einer neuen Verfassung verhindert und damit den Wortlaut der Übergangsverfassung unterwandert haben. Der Oberste Gerichtshof (OG) hatte bereits bei seinem Urteil vom November 2011, mit dem er eine weitere Verlängerung der VV über den 28. Mai 2012 hinaus als nicht verfassungskonform erklärte, angeraten, rechtliche Vorkehrungen für die Wahl einer neuen VV zu treffen, falls die Zeit bis zum 28. Mai 2012 nicht ausreichen würde.

Aber die führenden Politiker taten nichts dergleichen. Dies legt die Vermutung nahe, dass sie entweder nicht lesen und schreiben können, dass sie den Inhalt der von ihnen selbst geschaffenen Übergangsverfassung nicht kennen oder dass sie wirklich kein Interesse an einem föderalen Staat in der Art haben, wie er in der Übergangsverfassung und allen vorherigen zwischenparteilichen Übereinkommen vorgegeben wurde.

Für Letzteres sprechen nicht nur die haarsträubenden Auseinandersetzungen über Grenzziehung und Benennung der möglichen föderalen Teilstaaten, die letztlich die erste VV endgültig zu Fall brachten, sondern auch die Art und Weise, wie die Parteiführer seither alle Ansätze zur Wahl einer neuen VV durch endlose Machtkämpfe und Blockaden wirkungsvoll verhindert haben. Den Politikern ist es seit der Auflösung der VV nicht mehr um eine neue Verfassung und deren Inhalte gegangen, sondern ausschließlich um eine Ablösung der nur noch kommissarisch amtierenden Regierung von Premierminister Baburam Bhattarai.

Frage der Legitimation

Die Frage der Legitimation, u.z. sowohl im Hinblick auf angestrebte Neuwahlen zu einer VV als auch in Hinsicht auf die Benennung einer neuen Regierung noch vor diesen Wahlen, wurde dabei völlig außer Acht gelassen. Man gewinnt den Eindruck, dass die Führer aller großen Parteien der Auffassung sind, dass sie persönlich und ihre Parteien über politische Legitimation per se verfügen. Dass viele von ihnen schon bei den Wahlen vom April 2008 von den Wählern abgelehnt wurden und sie somit nicht einmal Legitimation für eine führende Rolle bei der Arbeit der jetzt aufgelösten VV besaßen, hat sie schon damals nicht interessiert.

- Dabei ist die rechtliche Lage nach der Auflösung der VV äußerst verzwickelt und wird selbst in juristischen Kreisen widersprüchlich diskutiert, was auch für meine nachfolgende Analyse gilt. Aus meiner Sicht stellt sich die rechtliche Situation 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. Einige Juristen sehen dies anders, aber amtierende und frühere Richter des OG haben meine Auffassung bestätigt.
- Eine Verlängerung und somit auch eine Wiederbelebung der VV wurde bereits im November 2011 vom OG ausgeschlossen und nach Anfrage des Premierministers (PM) im April 2012 erneut bestätigt.
- Der jetzige (PM), Baburam Bhattarai, wurde Ende August 2012 mit Mehrheit der Abgeordneten der inzwischen 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 rein repräsentative 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 und Ansichten der Parteien gegenüber. Diese werden laufend und willkürlich geändert. Nachfolgend einige Beispiele:

- Die für die Abhaltung von Wahlen notwendigen konstitutionellen und gesetzlichen Änderungen sollen durch von der Regierung erarbeitete und vom Präsidenten unterzeichnete Verordnungen eingeführt werden (Ansicht der 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 (von allen Parteien gelegentlich gefordert)
- 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 PM einer Übergangsregierung bis zur Durchführung von Wahlen ernennen. (UCPN-M im Februar 2013, von anderen Parteien und Juristen zeitweise unterstützt, zeitweise abgelehnt). Laut Übergangsverfassung darf der Oberste Richter kein anderes Staatsamt bekleiden; ein neuer Vorsitzender Richter des OG kann wegen fehlendem Parlament nicht nominiert werden.

Die Frage eines Regierungswechsels

Die großen Oppositionsparteien, Nepali Congress (NC) und CPN-UML, lassen keinen Zweifel daran aufkommen, dass für sie der umgehende Rücktritt der Bhattarai-Regierung unumstößlich ist. Um dies durchzusetzen, boykottieren sie jeden Ansatz rationaler und dringend notwendiger politischer Maßnahmen und versuchen, durch Massenveranstaltungen, Streiks und Demonstrationen den Druck

auf die Regierung zu erhöhen.

Unbegründet ist die massive Kritik der Oppositionsparteien nicht. Baburam Bhattarai hat zwar sein Amt im August 2011 mit viel Elan und zahlreichen populistischen Maßnahmen angetreten, doch ist vieles davon im Laufe der Zeit auf der Strecke geblieben. Ich glaube zwar noch immer, dass er das Charisma eines großen politischen Führers besitzen könnte, aber nicht nur die Forderungen der Opposition nach immer weiteren und größeren Zugeständnissen, sondern auf der anderen Seite auch seine Probleme mit dem eigenen radikalen Lager haben ihn zu sprunghafter Politik getrieben, die nicht mehr seinem ursprünglich erklärten Ansinnen entspricht. Unter normalen politischen Gegebenheiten würde daher die Forderung nach einem raschen Regierungswechsel rational erscheinen.

Aber die politische Lage ist alles andere als normal. Das Legitimationsproblem in Hinsicht auf einen raschen Regierungswechsel habe ich bereits oben geschildert. Viele weitere Dinge sind in diesem Zusammenhang zu nennen. NC und CPN-UML haben wiederholt erkennen lassen, dass sie gerne eine Regierung ihrer Parteien mit Sushil Koirala, dem Vorsitzenden des NC, als PM sehen würden. Einem solchen Vorgehen mangelt es zum einen an Legitimation; schließlich ist der amtierende PM mit den Stimmen der Mehrheit der vom Volk gewählten Abgeordneten zum Premierminister ernannt worden. Zum anderen machen die beiden großen Oppositionsparteien keine Aussagen darüber, was sie anders machen wollen als die amtierende Regierung und vor allem, wie sie auf legitime Weise möglichst rasch Wahlen zu einer neuen VV abhalten wollen. Die Aussage führender NC-Politiker, nur ihre Partei garantiere einen demokratischen Staat klingt hohl, hat der NC doch in der Vergangenheit reichlich oft das Gegenteil bewiesen. Als mit weitem Abstand mächtigste Partei des 1990er Systems trägt der NC die Hauptschuld dafür, dass die junge Demokratie in den frühen 1990er Jahren nicht weiterentwickelt wurde. Mangelnde Inklusion und die Vereinnahmung des Staates durch eine ganz bestimmte männliche Elite waren mitverantwortlich für die Entstehung des maoistischen Aufstands und die Ermöglichung eines königlichen Staatsstreichs. Vor diesem Hintergrund muss der NC selbst ohne Klärung der Legitimationsfrage seinen Machtanspruch schon durch eine klarere Perspektive begründen.

Es ist schon bezeichnend, dass jenes Thema, das im Frühjahr 2012 die VV endgültig zum Scheitern brachte, nämlich die Ausgestaltung des föderalen Staatswesens und damit die Grundlage des Inklusionsgedankens, zumindest im Kreis der politischen Parteien so gut wie nicht mehr diskutiert wird. Es scheint, es geht den Politikern nur noch um die Frage der Macht, nicht um die nach der Zukunft des Staates und dem Wohl seiner Bürger.

Gewalt, Kriminalität und Straffreiheit

Schlimmer noch als durch seine oft negative widersprüchliche Alltagspolitik hat Baburam Bhattarai

seinen fortgesetzten Anspruch auf das Amt des PM durch sein offenes Eintreten für Täter von Gewaltverbrechen aus der Zeit des maoistischen Aufstands und durch die Verhinderung ihrer Strafverfolgung verwirkt. Bezeichnenderweise hat er nicht nur Verbrechen von Mitgliedern seiner eigenen Partei gedeckt, sondern auch solche von Angehörigen der Sicherheitskräfte, die seinerzeit an zumindest vermeintlichen maoistischen Aufständischen befangen wurden.

Mit dieser Haltung steht Bhattarai allerdings nicht allein; sie ist gültig für alle großen Parteien, da diese in irgendeiner Weise direkt oder doch zumindest politisch für Verbrechen aus der Zeit des Aufstands verantwortlich waren. Schon seit 2006 wird gelegentlich die Bildung einer sogenannten Truth and Reconciliation Commission (TRC) diskutiert, welche die Vorfälle aus der Zeit des Aufstands klären und den Opfern ggf. Gerechtigkeit verschaffen soll. Es gibt berechtigte Zweifel, dass die TRC jemals Wirklichkeit wird. 1990 hatte man nach dem Ende des Panchayat-Systems ein ähnliches Vorgehen beabsichtigt, ohne dass dies dann auch umgesetzt wurde.

Die Gründe liegen heute auf der Hand. Werden die Verbrechen der Maoisten vor Gericht verhandelt, müssen die führenden maoistischen Politiker befürchten, dass sie in diesem Zusammenhang zumindest politisch zur Verantwortung gezogen werden. Gleiches gilt umgekehrt für die Sicherheitskräfte und jene Politiker, die damals das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte deckten oder sogar anordneten. Und diese Politiker kamen vorrangig aus den Reihen von NC und CPN-UML.

Es gibt also ein gemeinsames Interesse der Führer aller Parteien und auch der Sicherheitskräfte, wenn die Verbrechen aus der Zeit des maoistischen Aufstands nie gesühnt werden. Die Leidtragenden sind die Opfer jener Verbrechen und ihre Angehörigen, denen Gerechtigkeit verwehrt wird.

Die von allen Parteien verfolgte Politik der Straffreiheit hat gravierende Auswirkungen auf das Rechtsdenken und die Kriminalität im allgemeinen. Es ist müßig, der Frage nachzugehen, ob maoistische Tochterorganisationen eine größere Straffälligkeit aufweisen als jene anderer Parteien. Alle politischen Parteien missbrauchen solche Unterorganisationen, um mit Druck und Gewalt auf der Straße der Politik der jeweiligen Parteiführung Nachdruck zu verleihen.

Vorschlag einer Krisenlösung

Egal, wie die Krisenlösung aussehen wird, es müssen mehr oder weniger große Abstriche mit Hin-

sicht auf die Frage der Legitimation gemacht werden. Außerdem, und das ist definitiv das größte Problem, müssen die großen Parteien endlich in Richtung auf ein gemeinsames Ziel zusammenarbeiten. Aber diesbezüglich gibt es sehr wenig Anlass zur Hoffnung.

Dabei ist der Rahmen dessen, was zu geschehen hat, recht einfach. Erstes Hauptziel müssen Wahlen zu einer neuen VV sein, am besten parallel zu lokalen Wahlen, die es zuletzt 1997 gegeben hat.

Für diese beiden Wahlen müssen Übergangsverfassung und Wahlgesetz geändert werden. Auch Richter des OG haben anklingen lassen, dass sie hierfür eine kurzfristige Wiederbelebung der aufgelösten VV mittragen würden, was diesem Vorgehen Legitimation verleihen würde. Außerdem könnten bei dieser Gelegenheit unbesetzte Verfassungsorgane neu besetzt und durch das Parlament legitimiert werden. Wenn es denn unbedingt sein muss, könnte sogar eine neue Regierung gewählt werden. Letzteres würde aber aus meiner Sicht nur die Lieblingsbeschäftigung der Parteiführer beflügeln: unendliche Machtkämpfe. Alternativ wäre daher eine neutrale Regierung aus Mitgliedern der zivilen Gesellschaft die bessere Lösung.

Schließlich muss bei einer so erfolgreichen Verfassungsänderung sichergestellt werden, dass sich jene Vorfälle nicht wiederholen, die zum Scheitern der ersten VV geführt haben. Die gewählten Vertreter der VV sollten noch inklusiver gewählt werden als 2008. Damals galt das inklusive Wahlverfahren nur für die 60% der Abgeordneten, die über die proportionalen Listen gewählt wurden. Die Direktkandidaten der Parteien sollten zwar auch inklusiv nominiert werden, doch lag die Entscheidung bei den Parteispitzen. Da letztere bei fast allen Parteien überwiegend in den Händen männlicher Brahmanen lagen und liegen, wurden andere Gesellschaftsgruppen und das weibliche Geschlecht bei der Aufstellung der Direktkandidaten kaum berücksichtigt.

Noch wichtiger aber ist, dass die gewählten Abgeordneten einer neuen VV bei allen Ausarbeitungen und Diskussion innerhalb der VV von ihrem Parteizwang befreit werden. Sonst macht nämlich ein inklusives Wahlsystem so überhaupt keinen Sinn (siehe hierzu den nachfolgenden Beitrag von Dev Kumar Sunuwar). Die neue Verfassung muss die ausschließliche Angelegenheit der gewählten Vertreter des Volkes sein und nicht die der einseitig zusammengesetzten Parteispitzen. Ansonsten kann man auf Neuwahlen zur VV gleich verzichten.