

# Nepal Observer

An internet journal irregularly published by Nepal Research

Issue 27, June 24, 2015

## **16-Punkte-Abkommen der Parteiführer: Bietet es eine dauerhafte Lösung für Nepals Krise?**

von Karl-Heinz Krämer

(geschrieben für nepal-i, Heft 112/113)

Am 8. Juni 2015 schlossen die Vorsitzenden der drei großen Parteien Nepali Congress (NC), Communist Party of Nepal – Unified Marxist-Leninist (CPN-UML) und Unified Communist Party of Nepal – Maoist (UCPN-M) ein Abkommen zur Verabschiedung einer neuen Verfassung bis zum 16. Juli 2015. Unterschrieben wurde dieses Abkommen auch noch von Bijaya Kumar Gachhadar, dem Vorsitzenden des Madhesi Janadhikar Forum – Loktantrik (MJF-L).

Viele nepalische Medien bewerteten den Schritt als sich endlich anbahnende Lösung der nepalischen Dauerkrise. Auch die internationale Staatengemeinschaft äußerte sich sehr positiv, um nicht zu sagen begeistert. Aber innerhalb Nepals gab es auch viele kritische Stimmen.

Neutral betrachtet ist das Abkommen zwischen den Spitzenpolitikern eine weitere von zahlreichen Vereinbarungen, die seit dem Delhi Agreement vom November 2005 getroffen wurden, mit welchem der ganze Friedens- und Erneuerungsprozess einst eingeleitet wurde. Alle bisherigen Abkommen haben nur selten und dann auch nur eingeschränkt zu positiven Entwicklungen geführt.

### **Politische Auswirkungen der Beben**

Offensichtlich standen die Parteiführer bei ihrem jetzigen Abkommen ganz unter dem Eindruck der schweren Erdbeben vom 25. April und 12. Mai und deren verheerenden Folgen. Wochenlang waren die Politiker völlig untergetaucht, wohlwissend, dass sie es nicht nur in der Vergangenheit versäumt hatten, Pläne für das Prozedere nach diesen seit Jahren zu erwartenden Beben zu entwerfen, sondern dass sie zunächst tagelang untätig in einer Art Schockstarre verharrten, als so viele Menschen in Nepal dringend koordinierter Rettungsmaßnahmen und sofortiger Hilfeleistungen bedurft hatten. Die Kritik der Öffentlichkeit und der Medien war eine schallende Ohrfeige für die ganz offensichtlich überforderten Politiker, die auf einmal ihre Macht- und Privilegienstellung gefährdet sahen.

Nur so lässt sich erklären, dass die Spitzenpolitiker urplötzlich untereinander eine scheinbare Einigung zu seit Jahren heftigst umstrittenen Bereichen der neuen Verfassung finden konnten. Diese Einigung bedeutete natürlich zum Teil gravierende Kompromisse zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der Parteien, deren Auswirkungen nachfolgend analysiert werden sollen.

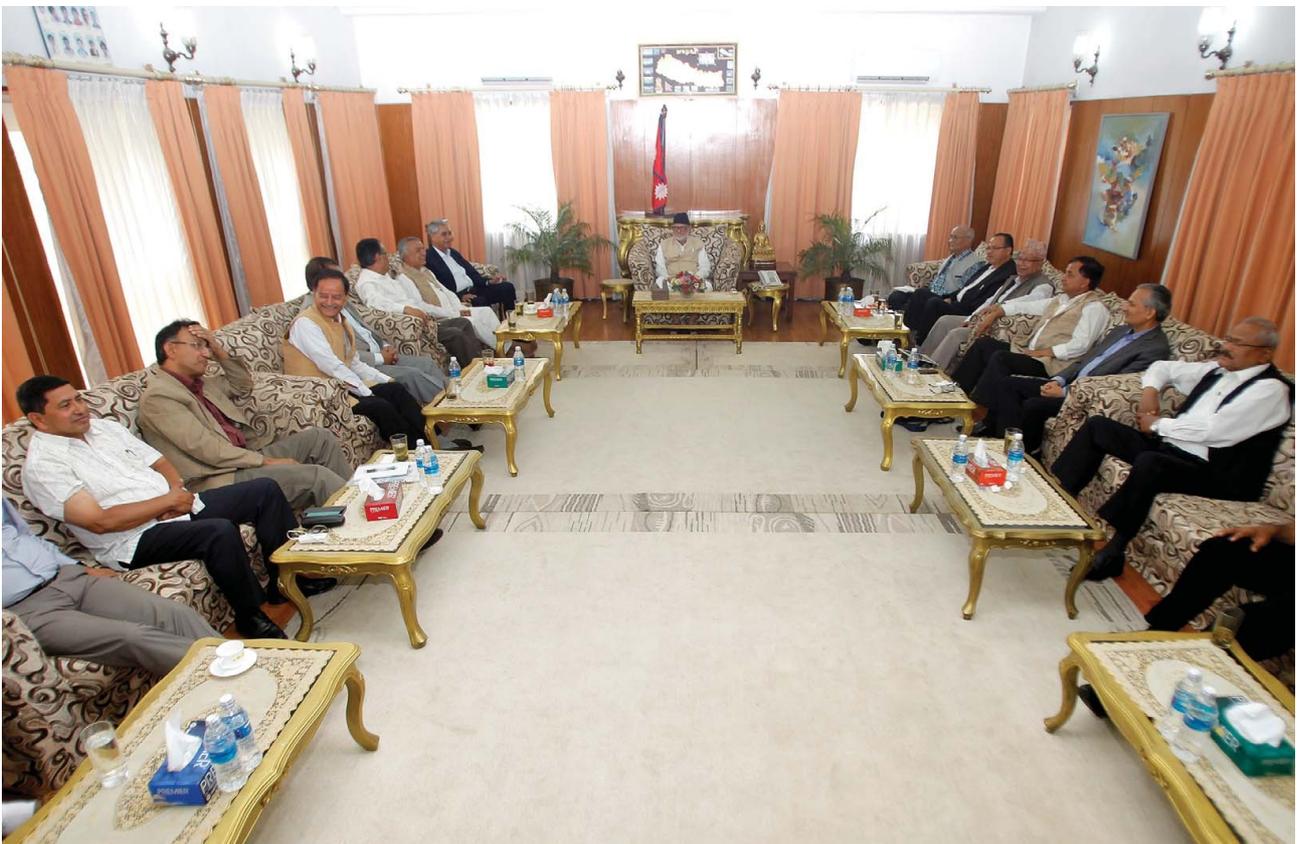
Es ist der Frage nachzugehen, ob sich das jetzige Vorgehen der Spitzenpolitiker mit den Inhalten und Absichtserklärungen der Übergangsverfassung deckt. Eine Rolle spielt dabei auch Jana Andolan II, die Volksbewegung vom April 2006, samt ihren Forderungen und Aussagen zum notwendigen politischen und gesellschaftlichen Wandel. Schließlich beruft sich die

Übergangsverfassung als Legitimationsgrundlage auf die Forderungen der Bevölkerung während dieser Bewegung.

### **Ist das 16-Punkte-Abkommen durch die Übergangsverfassung gedeckt?**

Die Präambel der Übergangsverfassung verspricht eine „progressive Umstrukturierung des Staates, um all jene bestehenden Probleme im Land zu lösen, die mit gesellschaftlichen Merkmalen wie Klasse, Ethnizität, Region und Geschlecht zusammenhängen.“ Ferner garantiert die Übergangsverfassung „das grundlegende Recht der Menschen Nepals, ihre Verfassung selbst zu schreiben.“

Da die Führer von NC, CPN-UML, UCPN-M und MJF-L nicht das nepalische Volk repräsentieren, kann ihre Vereinbarung folglich allenfalls als ein Vorschlag für die Grundlagen der zukünftigen Verfassung angesehen werden, nicht aber als der große Durchbruch, als welcher das Abkommen vielfach gefeiert wird. Die Entscheidung liegt weiterhin in den Händen der gewählten Vertreter des Volkes. So schreibt die Übergangsverfassung in Artikel 70 vor, dass die gewählten Abgeordneten über die Präambel und jeden Artikel der neuen Verfassung einzeln abzustimmen haben, wobei jeweils eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist.



*Diese Männerriege möchte mit ihrem 16-Punkte-Abkommen die Grundlagen der neuen Verfassung vorgeben.*

Die Übergangsverfassung besagt ausdrücklich, dass die gewählten Vertreter des Volkes über die einzelnen Artikel der Verfassung entscheiden sollen. Hätte die Entscheidung bei den Parteiführern liegen sollen und wäre daran gedacht, dass die Abgeordneten so abzustimmen haben, wie es ihnen die Parteiführer vorgeben, hätte man sich die zweimalige Wahl einer inklusiv zusammengesetzten Verfassungsgebenden Versammlung (VV) sparen können. Die gesellschaftlich inklusive Zusammensetzung der VV macht nur Sinn, wenn die Vertreter der diversen Gesellschaftsgruppen bei der Abstimmung über die neue Verfassung die Interessen ihrer jeweiligen Gesellschaftsgruppen und nicht die ihrer Parteiführer im Sinn haben, die allesamt aus dem Kreis der männlichen Tagadhari-Kasten stammen. Sonst hätte man gleich in

die Übergangsverfassung schreiben können: Die neue Verfassung wird von den Spitzenpolitikern der großen Parteien entschieden und unter parteilichem Abstimmungszwang von einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments verabschiedet.

1. The Federal Democratic Republic of Nepal will have eight provinces based on five criteria of identity and four criteria of capability.
2. Two-thirds majority of provincial assemblies will name the provinces.
3. The Nepal government will form a federal commission to recommend on demarcation of federal provinces. The commission will have a tenure of six months. The Legislature-Parliament will take a final decision on the demarcation with a two-thirds majority after the recommendation of the commission.

**Parliament and Electoral System**

4. There will be a bicameral parliament comprising federal legislature parliament and the upper house. Provincial parliaments will be unicameral.
5. Mixed electoral system will be adopted for parliamentary election. There will be 275 members in Parliament. There will be 165 constituencies based on geography and population. A total of 165 lower house members will be elected through first-past-the-post (FPTP) system. The rest—110--will be elected through the proportional representation system.
6. The upper house will have 45 members--40 of the

## The agreement

members will be elected equally from each federal province. The remaining five will be nominated by President on the recommendation of the Council of Ministers.

**Forms of Government**

7. To run the state affairs, a federal democratic republican multiparty parliamentary system of governance will be adopted. The leader of the party having a clear majority or having support of other parties in Parliament will become the executive prime minister.
8. There will be a constitutional President in Nepal. An electoral college of the federal legislature parliament and provincial assemblies will elect the President.

(The UCPN (Maoist) has its differences on the parliamentary system of governance and the constitutional president. Despite this, the party agrees to taking forward the constitution writing process.)

9. After the promulgation of the new constitution, the election of the President, Vice President, Prime Minister, Speaker and Deputy Speaker will be held by the transformed Legislature-Parliament as per the Interim Constitution-2007.

10. Until the next election of the House of Representatives, the transformed Legislature-Parliament will hold the election of the Prime Minister, vote of confidence, no confidence motion and Cabinet formation as per the Interim Constitution-2007. The impeachment of the President, Vice President, Prime Minister, Speaker, Deputy Speaker will be in accordance with the Interim Constitution-2007.

**Judicial System**

11. An independent, impartial and efficient judicial system will be formed as per the concept of independent judiciary.
12. The Supreme Court will be the court of record. It will be authorised to make final interpretation of the constitution.
13. A Constitutional Court will be formed in order to settle disputes on the jurisdictions between the provinces and the Centre, between provinces, between provinces and local bodies, and election-related disputes of the House of Representatives, National Assembly and provincial assemblies. The Constitutional Court shall have the final decision on these issues. The court

will be chaired by the Chief Justice of the Supreme Court and will comprise two senior-most justices, and two legal experts who are qualified for the post of Supreme Court Justice. The tenure of the Constitutional Court will be 10 years from the promulgation of the new constitution.

14. The provision on the formation of the Judicial Council will be as determined by the Interim Constitution-2007.
15. The constitution writing process will be taken forward based on the spirit of this fundamental agreement on federalism, forms of government, electoral system, and judicial system.

**Local Body Election**

16. The election of local bodies will be held as soon as possible to strengthen the representation and participation of the people.

**Sushil Koirala**, Prime Minister and President, Nepali Congress  
**KP Sharma Oli**, Chairman, CPN-UML  
**Pushpa Kamal Dahal**, Chairman, UCPN (Maoist)  
**Bijay Kumar Gachhadar**, Chairman, Madhesi Janadhikar Forum-Loktantrik  
*(Unofficial translation of the agreement signed by the leaders of the four parties on Monday night)*

Quelle: The Kathmandu Post, 09.06.2015

Insofern kann also das 16-Punkte-Abkommen lediglich als ein Vorschlag der Parteiliten für die neue Verfassung angesehen werden, nicht mehr und nicht weniger. Was davon umgesetzt wird und was nicht, obliegt weiterhin der unbeeinflussten individuellen Entscheidung der Abgeordneten.

### Gestaltung des föderalen Staates

Wie aber sieht es mit den inhaltlichen Vorschlägen des Abkommens aus? Völlig umstritten war unter den Parteiführern bis zuletzt die Gestaltung des zukünftigen föderalen Staates gewesen. Hier haben sich die Parteiführer nun auf acht Provinzen geeinigt. Das zuständige Komitee der

ersten VV hatte in seinem Ende 2009 unterbreiteten Vorschlag 14 empfohlen; im Herbst 2011 hatte eine State Restructuring Commission (SRC) mehrheitlich eine Reduzierung dieser Zahl auf 11 vorgeschlagen. Drei der neun Mitglieder jener Kommission hatten als Vertreter von NC und CPN-UML damals lediglich eine Aufteilung in sechs Teilstaaten mittragen wollen. Dies war bis zuletzt der Standpunkt dieser beiden Parteien gewesen, während die UCPN-M für 11 Provinzen entsprechend dem Mehrheitsvorschlag der SRC war.

Die jetzige Vereinbarung der Parteiführer spricht davon, dass die acht Provinzen auf der Grundlage von fünf Kriterien der Identität und vier Kriterien der Machbarkeit geschaffen werden sollen. Namentlich genannt werden diese in dem Abkommen nicht. Hier bleibt also genügend Zündstoff für weiteren Streit. Gerade die Frage der Identität war unter den Parteiführern heiß umstritten. Während die UCPN-M sich zeitweise zumindest verbal für eine Berücksichtigung ethnischer Aspekte bei der Grenzziehung und Benennung der zukünftigen Teilstaaten aussprach, waren NC und CPN-UML strikt dagegen. Sie befürworteten ein föderales System, das in seinen Grenzziehungen sehr dem in der Panchayat-Zeit eingeführten System der fünf Entwicklungsregionen entsprach. Dass diese damals Bestandteil der königlichen Politik von „one culture – one language – one religion – one people“ der Shah-Monarchie waren und dabei ähnlich wie bei der Grenzziehung der 14 Zonen und 75 Distrikte absichtlich traditionelle ethnische Siedlungsgebiete zerschnitten wurden, um ethnische Bevölkerungsmehrheiten möglichst zu vermeiden, verschwiegen man natürlich.

### **Die Frage der Identität**

Hier wird die einseitige Definition nepalischer Identität deutlich, die nach wie vor das Denken und Handeln der hochkastigen männlichen Partieliten bestimmt. Die Anliegen ausgegrenzter Gesellschaftsgruppen (Janajati, Madheshi, Dalits, Muslime, Frauen im allgemeinen), die immerhin 80-85 Prozent der Bevölkerung des Landes ausmachen, spielen keine Rolle bei der nationalen Identität. Letztere ist bestimmt von einer patriachalischen Gesellschaftsordnung, der Hindu-Religion und dem Nepali als der Muttersprache dieser männlichen Elite.

Vor diesem Hintergrund erklärt man, dass ethnische Aspekte keine Rolle bei der Grenzziehung der föderalen Teilstaaten spielen dürften, weil diese multiethnische Provinzen sein müssten. Von der Zusammensetzung her werden sie dies sicherlich sein, egal wie die Grenzen gezogen werden. „Single ethnic identity based states“, wie sie von der Staatselite gerne als Schreckgespenst an die Wand gemalt werden, wird es in Nepal nicht geben; dafür hat schon die jahrhundertelange Migration gesorgt und das ist auch gut so. Dies gilt folglich auch für den Zentralstaat. Dennoch hat die Staatselite diesen spätestens seit der Einigung durch die Shah-Monarchie als „single ethnic identity based central state“ aufgebaut. Dies wurde erstmals schriftlich fixiert im Muluki Ain, dem ersten schriftlichen Gesetzeskodex von 1854. Unter dem parteilosen Panchayat-System (1961-90) trieb König Mahendra diese einseitige Politik auf die Spitze.<sup>1</sup>

Nur vor dem Hintergrund dieser Denkweise ist zu verstehen, dass die beiden derzeitigen großen Regierungsparteien, NC und CPN-UML, schon seit der Endphase von CA-I selbst historisch begründete Benennungen der zukünftigen Teilstaaten verweigern, wenn diese einen Bezug auf traditionelle Siedlungsgebiete der größeren ethnischen Gruppen oder Sprachen des Landes haben. Hier wird deutlich, dass letztere seitens der hochkassen männlichen Staatselite weiterhin nicht als Bestandteil der nationalen Identität Nepals angesehen werden, wie es ja auch bis heute die Inhalte der Schulbücher reflektieren.

### **Föderale Struktur nicht durch VV festgelegt**

In diesem Sinne und mangels Einigkeit schlägt das jetzige Abkommen daher vor, eine föderale Kommission zu bilden, welche innerhalb von sechs Monaten Vorschläge für die Grenzen der Teilstaaten ausarbeiten soll, worüber dann das Parlament mit erforderlicher Zweidrittelmehrheit abstimmen soll. Über die Zusammensetzung der Kommission kann man

---

1 Siehe hierzu auch den Beitrag „Nepal als föderale und säkulare Republik“ in diesem Heft.

nur spekulieren. Vermutlich wird diese ähnlich aussehen wie die von Ministerrat, Verfassungsorganen und überhaupt allen Kommissionen, die in diesen Jahrzehnten in Nepal gebildet worden sind, d. h. sie wird sich in erster Linie aus männlichen Tagadhari, insbesondere Bahun zusammensetzen. Ein Streben nach Inklusion steht nach wie vor nicht auf der Tagesordnung. Es bleibt noch zu erwähnen, dass die auf diese Weise geschaffenen Provinzen nach dem Willen der Parteiführer anschließend selbst über ihre Namen entscheiden sollen.

Am gravierendsten aber ist in diesem Augenblick, dass auf der Grundlage des 16-Punkte-Abkommens der bedeutendste Teil der neuen Verfassung, nämlich die Gestaltung des föderalen Staatssystems, ganz einfach ausgeklammert werden soll. Die Verfassung soll lediglich erwähnen, dass es nach dem Willen der Parteiführer irgendwann acht föderale Teilstaaten geben soll. Das ist alles, was die Abgeordneten nun entscheiden sollen. Die genannte, von den Parteiführern eingesetzte Kommission soll dann später die Inhalte des föderalen Systems nachliefern, natürlich ohne wirkliche Beteiligung der Vertreter der ausgegrenzten Gruppen, wie zu vermuten ist. Dabei ist das föderale System der wichtigste Bereich für eine zukünftig bessere Einbeziehung aller Gesellschaftsgruppen des Landes. Insofern ist dieser Teil des jetzigen Abkommens ein Affront gegen den gesamten Friedens- und Erneuerungsprozess und eine fundamentale Verletzung der diesbezüglichen Aussagen der Übergangsverfassung.

Die strukturellen Grundlagen des zukünftigen föderalen Staates werden nämlich in der Übergangsverfassung mit Artikel 138 ganz klar vorgegeben. Und diese Begründung verweist dabei ausdrücklich auf die Argumente und Anliegen der traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen.

So heißt es in Artikel 138 (1) wörtlich: „Um der Diskriminierung auf der Grundlage von Klasse, Kaste, Sprache, Geschlecht, Kultur, Religion und Region ein Ende zu setzen und den zentralisierten Einheitsstaat abzuschaffen, soll der Staat inklusiv gemacht und in ein progressives, demokratisches System umgewandelt werden.“

Am 12. Juli 2008, also kurz nach der Arbeitsaufnahme der ersten VV, wurde in Artikel 138 noch ein Absatz 1A hinzugefügt, der diese Aussage noch einmal erheblich erweitert, wenn es heißt: „Um die Erwartungen der indigenen ethnischen Gruppen, der Menschen rückständiger und anderer Regionen und der Menschen des Madhesh in Bezug auf autonome Provinzen zu erfüllen, soll Nepal eine föderale demokratische Republik werden. Die Provinzen sollen autonom sein und mit vollen Rechten ausgestattet werden. Die Verfassungsgebende Versammlung soll die Anzahl, Grenzen, Namen und Strukturen der autonomen Provinzen und die Verteilung von Macht und Ressourcen festlegen, wobei die Souveränität, Einheit und Integrität Nepals zu beachten ist.“

Hier wird also genau das für die Zukunft Nepals vorgegeben, gegen das sich die Führer der großen Parteien, ganz besonders die von NC und CPN-UML, seit Anfang 2010 mit Händen und Füßen wehren. Damals hatte die zuständige Kommission der ersten VV, also wirklich die Repräsentanten des Volkes, gerade ihren Vorschlag für die föderale Umstrukturierung des Landes unterbreitet, wobei sie sich exakt an die Vorgaben des Artikels 138 der Übergangsverfassung hielt.

Und schließlich wird in Artikel 138 (3) auch noch klar geregelt, dass die letztliche Entscheidung über die Struktur von Staat und föderalem System ausschließlich bei der VV liegen soll. Die Parteiführer haben hier gar nichts vorzugeben. Ihr jetziger Vorschlag im 16-Punkte-Abkommen steht in krassem Widerspruch zu Artikel 138 der Verfassung und ist daher auch inhaltlich völlig untragbar. Genau das hat der Oberste Gerichtshof am 19. Juni 2015 auch erklärt, als er das Vorhaben der Parteiführer rechtlich stoppte. Wie schon so oft in der Vergangenheit sehen die Spitzenpolitiker diesen höchstrichterlichen Spruch aber nicht als bindend an und erklären, einfach auf ihrem Weg weiterzumachen. K.P. Oli, der Vorsitzende der CPN-UML, der lieber heute als morgen Sushil Koirala als Premierminister ablösen möchte, forderte den Obersten Gerichtshof öffentlich auf, sich aus der Politik herauszuhalten, ein Affront gegen den Rechtsstaat.

## **Parlament und Wahlsystem**

Wie schon länger vereinbart, soll es auf zentraler staatlicher Ebene ein Zweikammer-Parlament geben, während die Parlamente der zukünftigen Teilstaaten aus einer Kammer bestehen sollen. Das zukünftige Repräsentantenhaus soll 275 Abgeordnete umfassen, was sicherlich ein rationaler Schritt weg von den 601 Abgeordneten der VV ist. Als negativ ist allerdings anzusehen, dass diese Reduzierung in erster Linie zu Lasten der über das System der Listen zur Proportionalen Repräsentation (PR) zu wählenden Abgeordneten erfolgen soll. Nur noch 110 (bisher 335) Abgeordnete sollen über dieses System bestimmt werden, während über das Direktwahlsystem (FPTP, bisher 240) in Zukunft 165 Abgeordnete gewählt werden sollen. Es ist müßig zu erwähnen, dass dies auch einen Neuschchnitt der bisherigen Wahlbezirke erforderlich macht.

Das Problem liegt in der drastischen Reduzierung des Anteils der PR-Abgeordneten. Das PR-System wurde erstmals bei der Wahl zur ersten VV eingeführt und sogte damals dafür, dass alle größeren Gesellschaftsgruppen einschließlich der Frauen einigermaßen angemessen in der VV vertreten waren. Wirklich inklusiv wäre die Zusammensetzung nur gewesen, wenn sich die Parteien auch an Artikel 63 (4) der Übergangsverfassung gehalten hätten, der eine gesellschaftlich inklusive Zusammensetzung auch in Bezug auf die Direktkandidaten verlangt. NC und CPN-UML haben sich aber bei beiden VV-Wahlen nicht hieran gehalten. Die UCPN-M hatte zumindest 2008 einen Teil der Direktkandidaten aus dem Kreis der traditionell ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen und auch vergleichsweise viele Frauen ausgewählt, was sich dann dank des überagenden Sieges der Partei (50% der Direktmandate) zusätzlich positiv auf die inklusive Zusammensetzung der ersten VV auswirkte. Bei den Wahlen vom November 2013 passte sich die UCPN-M aber bei der Auswahl ihrer Direktkandidaten den beiden anderen großen Parteien an. Die Folge ist, dass die zweite VV noch erheblich weniger inklusiv zusammengesetzt ist als die erste. Die jetzt geplante weitere Reduzierung des PR-Systems muss als ein zusätzlicher Schritt der herrschenden hochkastigen Männerelite zur Sicherung ihrer gefährdet geglaubten Machtansprüche und Privilegien bewertet werden.

Würde der jetzige Vorschlag der Spitzenpolitiker der Parteien umgesetzt, würde sich der Anteil der direkt gewählten Abgeordneten im zukünftigen Parlament von nun rund 40 Prozent auf dann 60 Prozent erhöhen. Das heißt, die Parteispitzen könnten mit ihrem nicht auf Inklusion ausgerichteten Vorgehen bei der Auswahl der Direktkandidaten auch in Zukunft dafür sorgen, dass die Kontrolle des Staates und seiner Organe fest in der Hand ihrer Gesellschaftsgruppe der männlichen Tagadhari-Kasten insbesondere der Brahmanen, verbliebe.

Es bleibt noch zu erwähnen, dass das geplante Oberhaus 45 Abgeordnete umfassen soll. Jeweils fünf sollen von den acht föderalen Provinzen gewählt werden. Weitere fünf soll der Präsident nominieren, was unverständlich bleibt. Möglicherweise wird hier der Präsident ein wenig in Erbfolge des Monarchen gesehen, der unter dem Panchayat-System zeitweise bis zu 25 Prozent der Abgeordneten des National-Panchayats, also des damaligen Parlaments, nominierte. Damals lag ja ohnehin alle Macht beim König. Aber auch unter dem politischen System von 1990 durfte der König 10 der 60 Abgeordneten des Oberhauses benennen.

## **Regierungssystem**

Es versteht sich von selbst, dass das fortgesetzte Bekenntnis zur Vielparteiendemokratie zu begrüßen ist. Darüber hinaus bekennt sich das 16-Punkte-Abkommen auch zur Fortsetzung eines parlamentarischen Systems. Zuvor hatte die UCPN-M ein präsidiales System mit einem mächtigen und vom Volk direkt zu wählenden Präsidenten gefordert. Hierbei mögen die fortgesetzten Machtansprüche des Parteivorsitzenden Pushpa Kamal Dahal keine unwesentliche Rolle gespielt haben. Man muss andererseits aber auch eingestehen, dass das seit 1991 praktizierte parlamentarische System wiederholt große Schwächen gezeigt hat. Das galt ganz besonders für Phasen, wenn keine Partei im Parlament über eine absolute Mehrheit verfügte und folglich Koalitionsregierungen gebildet werden mussten, also für die Jahre 1994-99 und seit 2008. Aber selbst in Zeiten, als der NC über eine absolute Mehrheit der Sitze im Parlament verfügte, sorgten die innerparteilichen Fraktionsbildungen dafür, dass es keine längerfristig stabilen Regierungen gab, so 1991-94 und 1999-2002. Dies alles muss aber nicht zwangsläufig

bedeuten, dass ein präsidentiales System die bessere Lösung für Nepal wäre.



*Die VV am 9. Juni bei der Diskussion bestehender Differenzen zwischen den Parteien (Foto: The Kathmandu Post, 10.06.2015)*

Nach den jetzigen Plänen soll der Präsident eine konstitutionelle Rolle spielen. Er soll zukünftig von einem Wahlgremium, bestehend aus Repräsentantenhaus und föderalen Parlamenten, gewählt werden. Da die UCPN-M für eine Direktwahl des Präsidenten durch das Volk plädiert hatte, brachte sie nun trotz der Zustimmung zur Vereinbarung ihre abweichende Meinung zum Regierungssystem und zur Wahl des Präsidenten zum Ausdruck. Auch dies muss als potentieller Anlass zu weiterem Streit gesehen werden.

Neuwahlen zu den Ämtern von Präsident, Vizepräsident, Premierminister, Parlamentssprecher und dessen Stellvertreter sollen erst nach der Verabschiedung der neuen Verfassung durch die dann zu einem reinen Parlament umgeformte VV erfolgen. Während die letzteren Ämter nach der Wahl von zweiten VV neu gewählt wurden, beließ man den Präsidenten und seinen Stellvertreter ohne Neuwahl im Amt. Dies wurde aus juristischen Kreisen heftig kritisiert, da sich die ursprüngliche Legitimierung dieser Ämter nur auf die erste VV bezogen hatte. Auch normale demokratische Praktiken wie Vertrauensfrage, Misstrauensvotum sowie ein Amtsenthebungsverfahren gegenüber dem Präsidenten sollen nach der Verabschiedung der neuen Verfassung möglich sein.

## **Justizwesen**

Wie in der Vergangenheit, so ist auch für die Zukunft von einem unabhängigen Gerichtswesen die Rede. In der Praxis war diese Unabhängigkeit jedoch nicht immer gegeben. Mitte der 1990er Jahre gab es beispielsweise wiederholt widersprüchliche Entscheidungen, wenn der Anlass ein politischer war, wie bei durch amtierende Premierminister beantragten Parlamentsauflösungen. Auch die Absegnung des verfassungswidrigen Einschreitens des Präsidenten Yadav nach der Absetzung des Armeechefs Katawal durch eine von der UCPN-M geleitete Regierung im Jahre 2009 war unverständlich. Besonders krass wurde die

Vermischung von Exekutive und Judikative aber in den Monaten vor der Wahl zur zweiten VV, als die Führer der großen Parteien den amtierenden Chief Justice Khil Raj Regmi zum Premierminister machten, ohne dass dieser sein Richteramt niederlegte. Dies war nicht nur verfassungswidrig, sondern der Oberste Gerichtshof weigerte sich fortan auch Entscheidungen zu Klagen zu treffen, die in einem Zusammenhang mit den Handlungen und Vorgehensweisen ihres formal noch amtierenden Chefs standen.

Verwirrend sind seit langem die Forderungen nach einem Verfassungsgerichtshof zusätzlich zum Obersten Gerichtshof. Letzterer hatte sich gegenüber diesen Plänen wiederholt ablehnend geäußert, weil er hierin eine Kompetenzüberschneidung sah. Diese Verwirrung kann die jetzige Vereinbarung zwischen den Parteiführern nicht entkräften. Es heißt, der Oberste Gerichtshof soll die Autorität zur letztlichen Interpretation der Verfassung behalten. Der neu zu schaffende Verfassungsgerichtshof soll juristische Differenzen zwischen der Zentralebene, den föderalen Staaten und der lokalen Ebene klären. Auch bei Wahlangelegenheiten auf zentraler und provinzieller Ebene soll er zuständig sein und die abschließende Entscheidungshoheit besitzen. Richtig verwirrend wird es, wenn es heißt, dass der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofs auch den Vorsitz über den Verfassungsgerichtshof ausüben soll. Vielleicht soll man sich letzteren als eine Art zweiten Senat des Obersten Gerichtshofs vorstellen. Warum er in dieser Form geschaffen werden soll, ist jedoch nicht ersichtlich. Die Gründe könnten auch wieder politischer Art sein: Postenvergabe, Ausklammerung von Entscheidungen zu politischen Aktivitäten aus dem Zugriff des Obersten Gerichtshofs o. ä.

Schließlich besagt der 15. Punkt des Abkommens der Parteiführer der großen Parteien, dass der Verfassungsgebungsprozess fortan auf der Grundlage dieser getroffenen Vereinbarung fortgesetzt werden soll. Also nicht mehr auf der Grundlage von Jana Andolan II und Übergangsverfassung oder was? Diese Aussage klingt in der Tat merkwürdig und anmaßend zugleich.

In einem 16. und letzten Punkt kommen die Parteiführer dann auch noch einmal auf lokale Wahlen zu sprechen. Wiederholt war ihnen nach den schweren Beben vorgeworfen worden, dass es vor allem wegen des Fehlens gewählter lokaler Gremien keine rationale Koordination notwendiger Rettungsmaßnahmen im ländlichen Bereich gab. Medien und zivile Gesellschaft machten die Spitzenpolitiker direkt dafür verantwortlich. Allerdings ist die diesbezügliche Aussage des Abkommens erneut dürftig. Wie schon seit Jahren heißt es, dass lokale Wahlen „so rasch wie möglich abgehalten werden sollen.“ Es heißt, dies solle die Repräsentation und Partizipation des Volkes stärken, vermutlich ähnlich wie jetzt bei dem Abkommen der hochkastigen männlichen Parteilite!

## **Folgen und Fazit**

Es bleibt noch anzumerken, dass die nun auf der Grundlage des Abkommens laufenden Arbeiten am Verfassungsentwurf auch in Hinsicht auf eine Gleichbehandlung von Frauen und Männern keine Abweichung von der patriarchalischen Denkweise der hochkastigen Parteiliten erkennen lassen. Hatte es beispielsweise einige Wochen zuvor noch so geklungen, als solle die Staatsangehörigkeit in gleicher Weise über Vater oder Mutter vererbt werden können, so hat man jetzt in den Entwurf bereits wieder Regelungen geschrieben, die in ähnlicher Weise schon in der Panchayat-Verfassung verankert waren.

Auch hat das Abkommen in Nepals politischer Landschaft bereits diverse größere Veränderungen zur Folge gehabt. Die Einigungsbestrebungen oppositioneller Gruppierungen sind zum Teil beendet. Die 30-Parteien-Allianz, an der neben der UCPN-M und Mohan Baidyas CPN-M eine Reihe linker, regionaler und ethnisch orientierter Parteien beteiligt waren, ist zerbrochen. Die seit Längerem vorangetriebenen Wiedervereinigungsbemühungen von UCPN-M und CPN-M sind vorerst beendet. Ähnliches gilt auch für die Vereinigungsbestrebungen einiger Madheshi-Parteien. Grund war hier die einseitige Beteiligung Gachhadars und seines MJF-L am 16-Punkte-Abkommen. Auf der anderen Seite haben sich aber auch drei ethnische und Madheshi-Parteien zu einer neuen Partei zusammengeschlossen, dem Sanghiya Samajbadi Forum-Nepal (SSFN), das nun fünftstärkste Kraft in der VV ist.



*Upendra Yadav und Ashok Rai auf der Gründungsveranstaltung des SSFN (Foto: The Kathmandu Post, 16.06.2015)*

So bleibt das Fazit, dass die Vereinbarung der Parteiführer allenfalls als ein gemeinsamer Vorschlag der großen Parteien zur Verabschiedung einer neuen Verfassung eine Rechtmäßigkeit besitzt. Da es sich aber um einen Vorschlag ausschließlich aus dem Kreis der traditionellen hochkastigen männlichen Staatselite handelt und man nicht einmal ansatzweise versucht hat, andere gesellschaftliche Kreise zu beteiligen, ganz zu schweigen davon, deren Anliegen in irgendeiner Weise zu berücksichtigen, darf es sich allenfalls um einen von mehreren Vorschlägen handeln. Die Entscheidung über die neue Verfassung muss letztlich bei jedem gewählten Abgeordneten der VV liegen, ohne Einflussnahme der jeweiligen Parteispitze. Inhaltlich verstoßen einige der jetzigen Vereinbarungen jedenfalls in gravierender Form gegen die Grundprinzipien der Übergangsverfassung.

Ferner wird von den Parteien sehr gerne mit parlamentarischen Mehrheiten auf der Grundlage der Abgeordnetenzahl in der zweiten VV argumentiert. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Abgeordnetenstärke bei weitem nicht der Wählerzustimmung entspricht. So verfügen die beiden großen Regierungsparteien über fast zwei Drittel der Abgeordneten, aber sie sind nur von 49 Prozent der Wähler gewählt worden. Ursächlich für diese Diskrepanz ist das Direktwahlssystem, das darüber hinaus auch noch von den Parteiführern unter Missachtung des Inklusionsgedankens in verfassungswidriger Weise missbraucht wurde, wie ich bereits oben geschildert habe. Für die Funktion der VV als Parlament mag die Abgeordnetenstärke zur Verabschiedung von Gesetzen ausreichend sein. Für die Verabschiedung einer neuen Verfassung, bei der das Volk das entscheidende Wort haben soll, reflektiert aber nur der prozentuale Anteil der Wählerstimmen die Legitimationsgrundlage der Parteien.

Und schließlich gibt die nun von den Parteiführern angekündigte mutwillige Missachtung von Verfassung und Rechtsprechung Anlass zu größter Besorgnis. Ohne Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in dieser so kritischen Phase hat Nepal keine politische Zukunft.