

Nepal Observer

An internet journal irregularly published by Nepal Research
Issue 28, September 22, 2015

Nepals Politiker verordnen eine neue Verfassung

Das Tarai brennt, während die Politiker sich feiern

von Karl-Heinz Krämer

(geschrieben für Jahrestagung deutscher NGOs für Nepal, Köln, 26.09.2015)

Knapp siebeneinhalb Jahre nach der Wahl einer ersten Verfassunggebenden Versammlung (VV) wurde am 20. September 2015 eine neue Verfassung promulgiert. Die alte Verfassung war bei ihrem In-Kraft-Treten am 9. November 1990 als „beste Verfassung der Welt“ gefeiert worden. Gut vier Jahre später brach über ihre Unzulänglichkeiten ein maoistischer Aufstand aus, der das Land zehn Jahre im Bann hielt. 2002 putschte der König, angeblich, um diesen Aufstand zu beenden. Beide Vorgänge forderten mehr als 15.000 Tote. Erst eine Volksbewegung im April 2006 konnte diesen Spuk beenden. Die politischen Parteien wurden aufgefordert, mittels einer vom Volk gewählten VV Grundlagen für ein republikanisches, demokratisches und gerechtes Nepal zu schaffen, dessen Eckpfeiler auf einer Inklusion und Gleichberechtigung aller Gesellschaftsgruppen beruhten. Säkularismus und ein föderales Staatswesen sollten dazu beitragen, die ethnischen und regionalen Ausgrenzungen der Vergangenheit vergessen zu machen.

Geringe Fortschritte vor den Erdbeben

Schon vor der Wahl einer zweiten VV im November 2013 hatte sich angedeutet, dass Übergangsverfassung und Gesetze den führenden Politikern wenig bedeuten, wenn es darum geht, ihre Interessen und Grundhaltungen durchzusetzen. Diese Haltung wurde noch deutlicher, nachdem Nepali Congress (NC) und CPN-UML bei den Wahlen zur zweiten VV eine knappe Zweidrittelmehrheit der Sitze erlangten, obgleich sie lediglich von nicht ganz der Hälfte der Wähler gewählt worden waren. Es war dies eine Folge des gemischten Wahlsystems, bei dem 240 Abgeordnete über ein Direktwahlsystem bestimmt wurden. Dies und die Manipulationen der hochkastigen männlichen Partieliten sorgten dafür, dass die traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen in der zweiten VV erheblich geringer vertreten waren als in der ersten. Dabei sollten doch alle Gruppen angemessen an der Ausarbeitung der neuen Verfassung beteiligt werden.

Aber trotz ihrer großen Mehrheit in der VV hatten NC und CPN-UML große Probleme mit der Umsetzung der geforderten Grundlagen der neuen Verfassung. Dies änderte sich nach den schweren Erdbeben. In den ersten beiden Wochen nach dem Beben vom 25. April 2015 war von den Spitzenpolitikern kaum etwas zu sehen oder zu hören. Sie versagten völlig bei der Koordination der Soforthilfe und erst recht in Hinsicht auf eine perspektivische Planung des Wiederaufbaus. Kurzum, ihr Ansehen war auf einem Tiefstpunkt angekommen.

Fehlende Reststaatlichkeit

In dieser Situation entschlossen sich die Spitzenpolitiker der drei großen Parteien zu einem Befreiungsschlag; beteiligt wurde auch noch das Madhesi Janadhikar Forum – Loktantrik (MJF-L) von Bijaya Kumar Gachhadar aus dem Tarai. Sie vereinbarten, dass ausschließlich die Führer

dieser Parteien einen Verfassungsentwurf ausarbeiten sollten, der dann der VV und der allgemeinen Öffentlichkeit zur Stellungnahme unterbreitet werden sollte.

Dies bedeutete, dass ein ganz kleiner Kreis hochkastiger Männer, ganz überwiegend Brahmanen, über die Grundlagen des zukünftigen Staates entschieden; eine Beteiligung der traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen und eine Berücksichtigung ihrer Anliegen erfolgte nicht. Der Entwurf wurde Anfang August von der VV freigegeben und der Öffentlichkeit präsentiert. Die Menschen hatten 10 Tage Zeit, den Entwurf zu lesen und über moderne Medien, wie das Internet, Änderungsvorschläge und Kritik einzureichen. Die Zeit reichte nicht einmal, den Entwurf in entfernteren ländlichen Gegenden zu verbreiten, wo es die notwendigen Medien zur Kommentierung ohnehin nicht gab. Auf der anderen Seite wurden in städtischen Ballungsräumen wie dem Kathmandotal die modernen Medien offensichtlich zu Manipulationszwecken missbraucht. Beispielsweise sprachen sich angeblich sehr viele Menschen über das Internet gegen Säkularismus und für eine Rückkehr zum Hindustaat aus. Die RPP-Nepal als großer Befürworter von Monarchie und Hindustaat hat nämlich ihre Hochburg im Kathmandotal.

Nach der Befragung der Öffentlichkeit wurde der Entwurf intensiv in der VV diskutiert und es wurden zahlreichen Änderungsvorschläge eingebracht, auch aus den Reihen der drei großen Parteien. Da dies den Planungen der Parteiführer zuwider lief, zwangen sie ihre Abgeordneten, deren Änderungsvorschläge zurückzuziehen. Bei der Abstimmung über jeden einzelnen Artikel der neuen Verfassung gab es daher nur noch Änderungsvorschläge seitens oppositioneller Parteien. Darüber hinaus verordneten die Parteiführer ihren Abgeordneten einen Abstimmungszwang. Eine Berücksichtigung des Gesellschaftsgruppen, als deren Vertreter viele der Abgeordneten in der VV saßen, war nicht gewünscht. Da die Abstimmungen nicht geheim, sondern durch Handhebung erfolgten, waren Abweichler quasi ausgeschlossen.



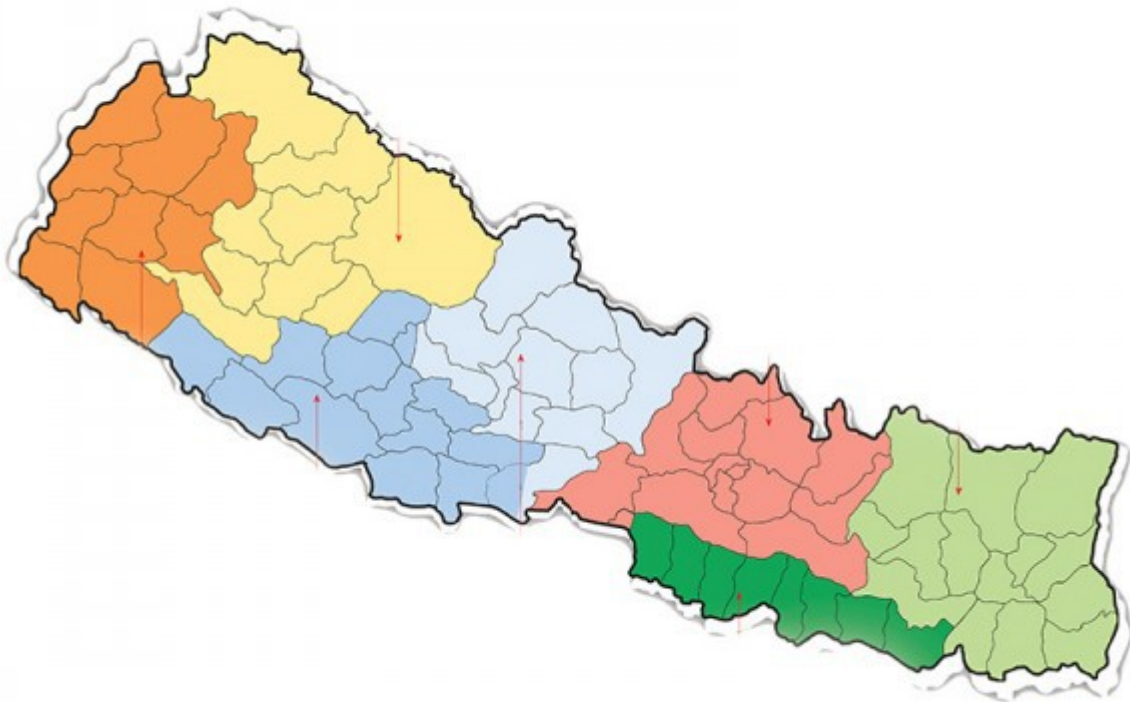
(Abstimmung in der VV; Quelle: Nepali Times, 18.09.2015)

So wurde der Entwurf der hochkastigen Parteiführer mit einer Mehrheit von 84 Prozent der Abgeordneten der VV verabschiedet. Unabhängig von der fehlenden Rechtsstaatlichkeit beim Vorgehen der Parteiführer bleibt die berechnete Frage, warum zweimal eine inklusiv zusammengesetzte VV gewählt werden musste, die ja in den mehr als sieben Jahren jede Menge Geld gekostet hat, wenn am Ende nur die Meinung der herrschenden männlichen Elite zählt.

Gravierende inhaltliche Mängel

Mir liegt leider zu diesem Zeitpunkt der offizielle Text der neuen Verfassung noch nicht vor, so dass die nachfolgende Analyse auf dem basiert, was über die Medien bekannt geworden ist. Ich kann hier auch nur auf einige wenige Dinge eingehen.

Markant ist, dass die Entscheidung über die Gestaltung des föderalen Staates weiterhin nur rudimentär ist. Laut Übergangsverfassung hätte die VV bei der Verabschiedung der neuen Verfassung den föderalen Staat detailliert definieren müssen. Da aber einerseits die Führer der großen Parteien selbst zu grundlegenden Aspekten weiterhin sehr unterschiedlicher Meinung sind und andererseits überhaupt noch keine Pläne für die Ausgestaltung der föderalen Teilstaaten und ihre finanziellen Grundlagen ausgearbeitet wurden, haben die Parteiführer einfach in die Verfassung geschrieben, dass diese Dinge später von einer von ihnen zu nominierenden Kommission ausgearbeitet werden sollen. Wie inklusiv deren Zusammensetzung aussehen wird, lässt sich aus den Erfahrungen der Vergangenheit erahnen.



(Die beschlossenen 7 Teilstaaten; Quelle: The Kathmandu Post, 21.09.2015)

So hat man sich jetzt lediglich darauf geeinigt, dass Nepal in Zukunft sieben föderale Teilstaaten besitzen soll, deren Namen noch nicht feststehen. Bei der Grenzziehung setzten sich NC und CPN-UML auf der ganzen Linie durch; die UCPN-M knickte ein. Ein Bezug zum traditionellen Siedlungsgebiet größerer ethnischer Gruppen, wie 2010 von der inklusiv gewählten ersten VV vorgesehen, aber schon damals von NC und CPN-UML strikt abgelehnt, wurde vermieden. Je deutlicher sich abzeichnete, dass die Führer der großen Parteien ihren Plan durchsetzen würden, desto stärker eskalierte hierüber ein militanter Konflikt im Tarai, der

inzwischen schon über 40 Tote gefordert hat. Nur zur Erinnerung: Bei den großen Volksbewegungen von 1990 und 2006 waren jeweils nur etwa halb so viele Tote zu beklagen.

Weitere Aspekte der neuen Verfassung sollen hier nur kurz angerissen werden. So hat man letztlich den Säkularismus festgeschrieben. Bis zuletzt hatte es Forderungen gegeben, lediglich Religionsfreiheit zu erwähnen. Allerdings heißt es auch jetzt, dass die Religion geschützt werden soll, der die Menschen traditionell angehören. Dies richtet sich wohl gegen die immer stärkere Zunahme von Christen in Nepal (1,4% im Zensus von 2011).

Alle Muttersprachen des Landes gelten wie schon 1990 als nationale Sprache. Amtssprache bleibt das Nepali. Hier hatte es Forderungen gegeben, Englisch als zweite Amtssprache festzulegen. Die föderalen Teilstaaten sollen allerdings die Möglichkeit haben, eine weitere lokale Sprache als zusätzliche Amtssprache einzuführen.

Die Staatsbürgerschaft soll über Vater „oder“ Mutter vererbt werden können. Hier war bis zuletzt am „und“-Passus festgehalten worden. Dennoch werden alleinstehende Mütter weiterhin nachweisen müssen, dass der Vater des Kindes kein Ausländer ist und dass das Kind in Nepal geboren wurde. Ist der Vater ein Ausländer, können die Kinder nur eine sogenannte naturalisierte Staatsbürgerschaft erhalten, doch ist dies kein Rechtsanspruch, sondern abhängig von der Gunst der Beamten. Ist ein männlicher Nepali mit einer Ausländerin verheiratet, erhalten die Kinder automatisch die volle nepalische Staatsangehörigkeit. Auch die ausländische Frau kann sofort die nepalische Staatsbürgerschaft erhalten. Zum umgekehrten Fall schweigt die neue Verfassung.

Überhaupt wird die Diskriminierung und Ungleichbehandlung der Frauen fortgeschrieben. Ganz allgemein wird zwar von einer proportionalen Beteiligung der Frauen auf allen Staatsebenen gesprochen, doch ist diese nicht mehr vorgegeben, wenn konkrete Zahlen genannt werden. Geschlechtsbasierte Diskriminierung ist zwar verboten, aber bei Verstößen sind Strafen nicht vorgesehen. Überall dort, wo zuvor eine proportionale Beteiligung der Frauen angedacht worden war, spricht die von den Parteiführern durchgeboxte Verfassung jetzt schwammig von Prinzipien der Inklusion. Die erste VV hatte für die Präambel bereits vorgesehen, dass alle durch das System der Patriarchie verursachten Formen der Diskriminierung und Ungerechtigkeit beendet werden sollten. Hier hat man jetzt die Begriff „Patriarchie“ einfach gelöscht.

Zwar hat man den Begriff „Hindustaat“ vermieden, doch wird der Staat unverändert mit Symbolen aus der Hindukultur der Brahmanen und Chhetri identifiziert. So wird die Flagge beibehalten, deren Farben und Symbole ausschließlich mit dem hinduistischen Denken verknüpft sind. Aus dem Bereich der ethnischen Gruppen hatte es Vorschläge gegeben, das Nashorn als das nationale Tier zu identifizieren, aber die Herren Spitzenpolitiker haben diese Position weiterhin der Kuh zugedacht.

Der Präsident soll lediglich eine zeremonielle Funktion haben und für einen Zeitraum von fünf Jahren von einem Wahlgremium gewählt werden; die Direktwahl des Präsidenten wurde abgelehnt. Die exekutive Gewalt liegt in den Händen des Ministerrats, dessen Mitglieder dem Parlament angehören müssen. Das Parlament wird aus zwei Kammern bestehen, dem Repräsentantenhaus und der Nationalversammlung.

Militante Unruhen im Tarai

Schon der Entwurf der Parteiführer zog massive Proteste aus dem Kreis der traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen nach sich. Frauen, Janajati (ethnische Gruppen), Madhesi (indischstämmige Kasten des Tarai), Dalits und Muslime gingen auf die Straßen und riefen zu Streiks auf. Einen großen Einfluss auf Veränderungen des Entwurfs haben sie damit aber nicht ausüben können. Deutlich wurde auch eine unterschiedliche Intensität und auch Gewaltbereitschaft dieser Gruppen. Die Janajati-Gruppen, deren Anliegen beispielsweise genauso wenig von der neuen Verfassung reflektiert werden wie die der Madhesi, zeigten sich in erheblich geringerem Umfang zu konzertierten Protestaktionen in der Lage. Lediglich die Tharu im westlichen Tarai und die Limbu im Nordosten des Landes konnten ihren Unmut ernsthaft zum Ausdruck bringen.



(Unruhen im Tarai; Quelle: Nepali Times, 04.09.2015)

Keine Gruppe aber verlieh ihren Forderungen so massiv Nachdruck wie die Madhesi. Inzwischen dauern die Proteste im Tarai bereits seit weit über einem Monat an und gefährden die Wirtschaft und die Versorgung des Landes. Besonders beunruhigend ist das große Maß an Gewaltbereitschaft sowohl seitens der Sicherheitskräfte als auch seitens der Demonstranten. Beide Seiten schaukeln sich gegenseitig hoch. Die politischen Führer in Kathmandu scheint aber nicht zu interessieren, dass im Tarai die Welt untergeht, während sie sich in Kathmandu als die großen Schöpfer des zukünftigen Nepal feiern lassen.

Viele Jahrzehnte wurden die Madhesi vom Zentralstaat nicht als wirkliche Nepali angesehen. Viele von ihnen besitzen noch immer keine Staatsangehörigkeitspapiere, obgleich ihre Familien seit Generationen in Nepal leben. Aber sie heiraten natürlich auch immer über die offene Grenze zu Indien hinweg. Und hier kommt das Staatsangehörigkeitsrecht zum Tragen, das bei Ehemännern aus Indien besonders streng und ablehnend ist.

Die Madhesi haben in den letzten Jahren wechselnde Forderungen zur Gestaltung des föderalen Staates gestellt. Mal war es eine Tarai-Provinz, mal zwei, mal sogar deren drei. Immer aber wollten die Madhesi einen föderalen Teilstaat, der sich auf einen Teil des Tarai beschränkte und nicht mit dem nördlich angrenzenden Bergland kombiniert war. Genau das aber wurde und wird von der herrschenden Elite in Kathmandu abgelehnt, insbesondere von den Spitzenpolitikern von NC und CPN-UML.

Ähnlich verhält es sich mit den Tharu, deren Hauptsiedlungsgebiet das westliche Tarai ist. Die starke Zuwanderung von Chhetri aus dem nördlich angrenzenden Bergland in die beiden westlichsten Tarai-Distrikte ist erst eine Erscheinung jüngerer Jahrzehnte. Die Tharu kämpfen seit langem für einen föderalen Teilstaat Tharukhand, der die westlichen Tarai-Distrikte umfassen soll. Das wiederum will die zugewanderte Chhetri-Bevölkerung nicht, welche die beiden westlichsten Distrikte als Bestandteil der heutigen Far Western Development Region als Teilstaat erhalten möchte.

Zum Teil hat die Politik der zentralen Elite in Kathmandu auch ganz einfach mit Machtpolitik einiger ihrer Spitzenpolitiker zu tun, die bei der föderalen Grenzziehung tunlichst darauf achteten das ihre lokale Machtbasis nicht zerschnitten wurde. Vor diesem Hintergrund war man ursprünglich dazu übergegangen, einige Distrikte zu zerschneiden, um sie auf unerschiedliche

Teilstaaten zu verteilen. Auf Druck der lokalen Bevölkerung hat man dieses Ansiehen aber zurücknehmen müssen.

Den Widerstand im Tarai aber hatte man ganz offensichtlich unterschätzt oder glaubte, ihn mit brutaler staatlicher Gewalt unterdrücken zu können. Zur Zeit ist ein Ende der Auseinandersetzungen nicht abzusehen. Die Spitzenpolitiker haben ohne eine Beteiligung der lokalen Bevölkerung Fakten geschaffen, die deren Interessen zuwiderlaufen, und glauben jetzt, die aufgebrachten Gruppen und Parteien durch Gespräche und Versprechungen besänftigen zu können. Es zeichnet sich unterdessen eine größere Kooperation der diversen Madhesi-Parteien ab, die inzwischen auch mit den Tharu zusammenarbeiten. Internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und die Asian Human Rights Commission (AHRC) fordern die Regierung zu einem Ende der blutigen Auseinandersetzungen auf. Auch die indische Regierung zeigt sich besorgt und macht Druck. So könnte die Lösung der Tarai-Krise zu einer ersten ernsthaften Bewährungsprobe für den Wert und Gehalt der neuen Verfassung werden. Aber noch feiern die Spitzenpolitiker und ihre Parteien in Kathmandu.