

# Nepal Observer

An internet journal irregularly published by Nepal Research

Issue 33, April 30, 2016

## **Blockadepolitik nach dem Erdbeben**

**Referat auf dem Nepal-Tag der Deutsch-Nepalischen Gesellschaft in Köln, 30. April 2016**

von Karl-Heinz Krämer

Nach dem ersten schweren Beben vom 25. April 2015 waren die Politiker mehr oder weniger untergetaucht. Ich hatte dies bereits im Vorjahr angesprochen. Eine Folge dieser Nicht-Präsenz war, dass sich ihr Ansehen bei der Bevölkerung noch weiter verschlechterte. Als sich die Politiker dessen bewusst wurden, begannen sie, nach Möglichkeiten zu suchen, wieder besser ins Rampenlicht des politischen Geschehens zu rücken.

Die Zusage der Geberländer Ende Juni 2015, den Wiederaufbau des Landes mit rund 4,4 Milliarden US \$ zu unterstützen, minderte den Druck, der nach den Beben auf den Spitzenpolitikern lastete, ein wenig, aber sie waren sich schon bewusst, dass es entscheidender innenpolitischer Schritte bedurfte, wenn sie die politische Kontrolle nicht verlieren wollten.

### **Verabschiedung der neuen Verfassung**

In dieser Situation raufte sich die Spitzenpolitiker der drei großen Parteien also zusammen und präsentierten gemeinsam einen Entwurf der neuen Verfassung. Unmittelbar vor den Beben hatte es noch gar nicht so ausgesehen, als sei dies überhaupt möglich; zu groß waren die Differenzen zwischen den Führern der drei Parteien gewesen.

Zwar stand in der Übergangsverfassung, dass nicht die Führer der großen Parteien die neue Verfassung entwerfen sollten, sondern die inklusiv gewählte Verfassungsgebende Versammlung; sonst hätte man ja gar nicht eine solche wählen müssen. Dennoch war natürlich gegen einen gemeinsamen Entwurf seitens der Führer der drei großen Parteien nichts einzuwenden, da hierdurch die Chance auf eine baldige Verabschiedung der neuen Verfassung enorm stieg. Voraussetzung war jedoch, dass sich die Parteiführer bei ihrem weiteren Vorgehen auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und Übergangsverfassung bewegten. Aber genau da begann einmal mehr das Dilemma.

Die Übergangsverfassung, die Anfang 2007 im Einvernehmen der Führer aller großen Parteien geschrieben worden war, verlangte eine möglichst umfassende Inklusion aller Gesellschaftsgruppen in der Verfassungsgebenden Versammlung, die dann die Verfassung ausarbeiten, diskutieren und verabschieden sollte. Die enorme Bedeutung dieser inklusiven Vorgehensweise angesichts der nepalischen Geschichte wird leider oft vom Ausland nicht wirklich verstanden, wozu auch die herrschende politische Elite gerne beiträgt.

Die Demokratisierung des Landes im Jahre 1990 hatte vor dem Ziel Halt gemacht. Zwar wurden damals demokratische Strukturen geschaffen, aber eine gleiche und allgemeine Mitwirkung aller Gesellschaftsgruppen in diesem demokratischen System wurde verhindert, so z.B. durch die Beibehaltung der Verknüpfung von Staat und Religion,

einseitige Interpretation der Nationalität und Identität,

die nicht gleichwertige Anerkennung vieler Sprachen, Religionen und Kulturen des Landes,

Diskriminierungen auf der Grundlage von Geschlecht und Region usw.

Große Kreise der Bevölkerung waren daher schon bald von dem 1990er System enttäuscht gewesen. Auch der maoistische Aufstand muss in diesem Zusammenhang betrachtet werden. Zwar gehörten die maoistischen Führer der reichen männlichen ethnischen Elite an wie die Staatsführung und sprachen eher von einem Kampf der Klassen als einem solchen der Kasten und Ethnien, aber sie bauten ganz entscheidend auf der Unzufriedenheit der weiterhin ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen auf. Auch mit der Idee eines ethnisch basierten Föderalismus griffen sie direkt entsprechende Forderungen der Janajati-Organisationen auf.

Die Versäumnisse der 1990er Verfassung sollten daher nach dem Ende des maoistischen Aufstands mit der neuen Verfassung ausgeräumt werden. Schon vor der Wahl der ersten Verfassungsgebenden Versammlung gab es Streit zwischen den drei großen Parteien, wie eine möglichst umfassende Inklusivität der Versammlung erreicht oder verhindert werden sollte. Nicht weniger als dreimal musste darüber die Wahl der ersten Versammlung verschoben werden.

Wessen sich viele nicht bewusst sind, ist die Tatsache, dass nach Artikel 63 der Übergangsverfassung nicht nur für die über das PR-System gewählten Abgeordneten eine inklusive Zusammensetzung vorgeschrieben wurde, sondern, dass sich die Parteien auch bei der Auswahl der Kandidaten für das Direktwahlsystem um eine entsprechende Inklusivität bemühen mussten. Daran aber haben sich die Parteien bei der Wahl von 2013 noch weniger gehalten als zuvor schon bei der von 2008. Die Folge war, dass die VV, welche letztendlich am 20. September 2015 die neue Verfassung verabschiedete, bei weitem nicht die an sie gerichtete Anforderung in Bezug auf eine inklusive Zusammensetzung erfüllte.

Aber auch das direkte Vorgehen der Parteiführer bei der Verabschiedung der neuen Verfassung verstieß in vielfacher Form gegen grundsätzliche Normen der Rechtsstaatlichkeit. So zwangen die Parteiführer die Abgeordneten ihrer jeweiligen Parteien, ihrem Entwurf zuzustimmen, ohne jegliche Meinungs- und Gewissensfreiheit. Vertreter traditionell ausgegrenzter Gruppen in der Versammlung, zahlenmäßig ohnehin nicht im Sinne der Übergangsverfassung präsent, wurden genötigt, Änderungsanträge zurückzuziehen. Die letzte Abstimmung zu allen Artikeln der neuen Verfassung fand durch Handaufheben statt, so dass potentielle Abweichler von der seitens der Parteiführer verordneten Abstimmungsweise sofort erkannt werden konnten.

Als sich abzeichnete, dass die Führer der großen Parteien ihren Verfassungsentwurf auf Biegen und Brechen durchsetzen wollten, gab es erhebliche Proteste seitens der Interessensorganisationen von Madheshi, Janajati, Dalits und Frauen, die ihre dringenden Anliegen weitgehend nicht in dem Entwurf reflektiert sahen. Auf eine Klage hin entschied der Oberste Gerichtshof, dass die Vorgehensweise der Parteiführer verfassungswidrig sei, und forderte einen sofortigen Stopp, aber letztere sagten ziemlich wörtlich: „Shut up, Supreme Court! Dies ist eine politische Angelegenheit, in die du dich nicht einzumischen hast!“ Ich sehe dies als einen unglaublichen Affront gegen Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung an.

## **Föderalismus**

Man kann an dieser Stelle nicht auf die zahlreichen Versäumnisse der neuen Verfassung eingehen, ich möchte aber den Aspekt des föderalen Staates noch einmal hervorheben, da er von ganz entscheidender Bedeutung ist. Hier forderte die Übergangsverfassung, dass die Verfassungsgebende Versammlung die Gestaltung des föderalen Staates und die Grenzziehung der zukünftigen Provinzen diskutieren und beschließen sollte. Ein Vorschlag des zuständigen und auch inklusiv zusammengesetzten Komitees der ersten VV zur Schaffung von 14 Teilstaaten wurde zum Jahreswechsel 2009/10 präsentiert. Eine Diskussion aber wurde seitens der Parteiführer unterdrückt, die mit diesem Vorschlag überhaupt nicht einverstanden waren. Auch der Vorschlag der Mehrheit einer State Restructuring Commission (SRC) zur Schaffung von 11 Teilstaaten scheiterte Anfang 2012 am Widerstand der Führer von NC und CPN-UML. Deren Minderheitsgruppe innerhalb der SRC schlug damals 6 Teilstaaten vor, genau das, was diese Parteien auch in der neuen Verfassung festhalten wollten. Am Ende einigte man sich auf 7 Provinzen. Nicht einmal deren Namen hat man festgelegt. Alles, was laut Übergangsverfassung zum föderalen Staat in der VV hätte beschlossen werden müssen, soll jetzt von einer Kommission geregelt werden, die von der Regierung eingesetzt wird. Mit einer

Einbeziehung der traditionell ausgegrenzten Gruppen ist dabei nicht zu rechnen; dies lehren alle Vorgehensweisen der Vergangenheit und auch die allerersten Ansätze der letzten Wochen.

Fazit zur neuen Verfassung: Die neue Verfassung mag zwar einige Verbesserungen gegenüber der von 1990 aufweisen, doch wurde die Inklusion aller Gesellschaftsgruppen und die Berücksichtigung ihrer Anliegen bei der Schaffung der neuen Verfassung verworfen. Die Vertreter jener männlichen Elite, die traditionell alle Angelegenheit des öffentlichen Lebens und der nationalen Identifikation bestimmt, hat auch diese Verfassung entworfen, welche eigentlich die Grundlage für einen inklusiven und gerechten demokratischen und föderalen Staat hätte darstellen sollen.

### **Blockadepolitik**

Als sich diese Entwicklung abzeichnete, erhob sich Widerstand im Tarai sowohl seitens der Madheshi-Parteien als auch seitens der Tharu, der mit Abstand größten ethnischen Gruppe des Tarai. Ab August 2015 gab es heftige Demonstrationen im Flachlandgürtel entlang der südlichen Grenze zu Indien. Dem immer militanteren Auftreten der demonstrierenden Gruppen wurden seitens der Regierung nicht weniger gewaltbereite Sicherheitskräfte gegenübergestellt. Die Auseinandersetzungen forderten rund 50 Todesopfer, also erheblich mehr als die Volksbewegungen von 1990 bzw. von 2006. Die Regierung und die führenden Parteien ließen sich hierdurch aber nicht von ihrem Vorhaben bezüglich der neuen Verfassung abbringen. Eine Untersuchung der gewalttätigen Auseinandersetzungen im Tarai gab es nicht. Internationale Menschenrechtsorganisationen prangern das unangemessen gewaltsame Vorgehen der Sicherheitskräfte und die Tatenlosigkeit der Regierung in Bezug auf eine Aufklärung der Vorgänge bis heute an.

Besonders aufgebracht war man im Tarai über die Grenzziehungen der föderalen Teilstaaten. In der Vergangenheit hatte es Vereinbarungen zwischen den großen Parteien und den Madhesi/Tharu gegeben, dass es im Tarai nicht mehr als zwei Provinzen geben sollte. Jetzt haben die drei großen Parteien das Tarai-Gebiet auf sechs der sieben Provinzen verteilt. Alle diese Provinzen umfassen auch große Teile des Berglands, was zur Folge hat, dass die Madheshi und Tharu in allen diesen Teilstaaten gezielt zu Minderheiten gemacht werden.

Das war Absicht der Führer der drei großen Parteien, und sie waren sich der potentiellen Konsequenzen voll bewusst. Als sie seitens der Madheshi und Tharu nicht zu einem Überdenken der konstitutionellen Neuerungen bewegt werden konnten, griffen letztere zum Mittel der Blockade. Diese dauerte vom September 2015 bis zum Februar dieses Jahres. Die Grenze zu Indien war in dieser Zeit weitgehend dicht, der Transport wichtiger Versorgungsgüter unterbunden. Die Abriegelung des Landes war allerdings nur deswegen so rigide, weil Indien diese Blockadepolitik unterstützte und die Grenzübergänge bereits auf indischer Seite schloss bzw. zuließ, dass die Tarai-Demonstranten ihre Blockaden auf indisches Territorium errichteten.

Die Blockade wurde seitens einer immer frustrierteren Zivilbevölkerung Ende Januar gebrochen, nachdem sich die großen Parteien zu einer ersten Änderung der ansonsten ja bis heute nicht umgesetzten Verfassung zusammengerauft hatten. Diese Änderung war aber kosmetischer Art und stellte die protestierenden Gruppen in keiner Weise zufrieden. Über erneute Proteste wird schon seit Wochen diskutiert, wobei sich eine Kooperation von Madheshi- und Janajati-Gruppen anbahnt. Außerdem dürfte die nepalische Regierung die Verfassungsänderung in erster Linie deswegen in die Wege geleitet haben, weil man den Staatsbesuch Premierminister Olis in Indien im Februar nicht gefährden wollte.

Die Proteste der Madheshi und Tharu waren begründet und nachvollziehbar. Nicht sie waren die Verursacher, sondern die selbstherrlichen Führer der großen Parteien. Es ist aber auf der anderen Seite nicht nachvollziehbar, dass die Tarai-Gruppen zur Durchsetzung ihrer berechtigten Forderung das ganze Land als Geisel nahmen. Viele unschuldige Menschen wurden an den Rand des persönlichen Ruins getrieben. Die Natur wurde in Mitleidenschaft gezogen. Dem Land wurde ein unglaublicher wirtschaftlicher Schaden zugefügt. Insbesondere das Leiden der Erdbebenopfer wurde durch die Blockadepolitik um Monate verlängert.

## Externe Einmischung

Vor allem Indien spielte bei dieser Blockade eine unrühmliche Rolle. Noch 2014 hatte der indische Premierminister Modi bei seinem Staatsbesuch in Nepal großzügige Entwicklungshilfeleistungen versprochen, die bis heute kaum umgesetzt wurden. Es hieß, Indien sei darüber verärgert gewesen, dass sich Nepal zu einem säkularen Staat erklärt habe. Zwar ist Indien selbst der Form nach ein säkularer Staat, doch verfolgt die regierende BJP Premierminister Modis in Zusammenarbeit mit den sie unterstützenden hindufundamentalistischen Organisationen eine schleichende Umkehr dieser Staatsräson. Ein Hindustaat Nepal an der Nordgrenze könnte da schon gelegen kommen. Die Unterstützung der demonstrierenden Tarai-Gruppen war daher für Indien eine willkommene Gelegenheit, seine Unzufriedenheit mit der Politik Kathmandus zum Ausdruck zu bringen.

Indien zeigte sich auch von der ersten Verfassungsänderung wenig beeindruckt. Zwar wurde diese offiziell begrüßt, aber die Tatsache, dass die indische Regierung am Ende des Staatsbesuchs Olis in Delhi ein gemeinsames Statement ablehnte, spricht Bände.

Wegen der Unterstützung der Blockade durch Indien wurde viel zu alternativen Versorgungswegen über Tibet diskutiert. Nicht nur mangelt es hierzu derzeit an der notwendigen Infrastruktur, auch hat es die nepalische Regierung nach den schweren Erdbeben des vorigen Jahres versäumt, die Straßen im nördlichen Bergland rasch wieder passierbar zu machen.

Entscheidend aber dürfte sein, dass auch China seine eigenen Interessen verfolgt. In Bezug auf Nepal bedeutete dies traditionell, dass von Nepal eine rigide Tibet-Politik erwartet wurde. In den letzten Jahren aber ist auch das chinesische Interesse an einem wirtschaftlichen Engagement in Nepal, beispielsweise beim Bau von Kraftwerken, Straßen und Flughäfen, gestiegen. Aber China möchte es sich auch nicht mit Indien verderben. Es ist daher kaum damit zu rechnen, dass sich China offen den Interessen Indiens in Bezug auf Nepal entgegenstellen wird. Das eigentliche Interesse Chinas dürfte ein infrastruktureller Zugang zum indischen Ozean sein. Die Rolle Nepals ist dabei die eines Transitlandes.

Immer wenn Indien an Kritik an der nepalischen Politik beteiligt ist, gibt es einen Aufschrei der Empörung seitens der Politiker, der durch die Medien, insbesondere auch durch die sozialen, noch forciert wird. Ein klassisches Beispiel war ein gemeinsames Statement von Indien und der EU am Ende eines Besuchs Modis in Brüssel Ende März 2016. Wäre Indien daran nicht beteiligt gewesen, wäre der Protest vermutlich verhalten gewesen.

An einer Stelle dieses Statements bekräftigten Indien und die EU ihre Bereitschaft zur fortgesetzten Unterstützung Nepals beim Wiederaufbau nach den Erdbeben. Auf diesen Satz gingen Politiker und Medien in Nepal gar nicht ein. Dass aber in einem zweiten Satz die Notwendigkeit einer dauerhaften und inklusiven Beilegung der nepalischen Verfassungsprobleme zum Ausdruck gebracht wurde, löste in Nepal einen Aufschrei der Empörung aus.

Ja, dies war eine klare Stellungnahme zu einer innenpolitischen Situation Nepals und diplomatisch sicherlich ungeschickt formuliert. Europäische Botschafter in Kathmandu ruderten daher in den Folgetagen auch mächtig zurück.

Die von den nepalischen Politikern und Medien zitierte tiefste Verletzung aller Nepalis ist aber dennoch fraglich. Die neue Verfassung ist, wie ausführlich erläutert, nicht auf korrekte Weise zustande gekommen und sie verletzt die Gefühle und Anliegen großer Teile der Bevölkerung. Staaten, die Nepal seit vielen Jahren mit Steuergeldern unterstützen und besonders nach den Erdbeben große Hilfsleistungen zugesagt haben, müssen dieses Engagement auch gegenüber ihren eigenen Bürgern rechtfertigen.

Nicht nur haben die nepalischen Politiker bei der Verabschiedung der neuen Verfassung die fortgesetzte Wahrung ihrer eigenen Interessen den Anliegen großer Teile der Bevölkerung vorangesetzt, sie haben auch sonst in vielfältiger Weise versagt:

Warum haben die Erdbebenopfer einen Monsun und einen Winter unter Planen verbringen müssen und warten auch ein Jahr nach den Beben noch immer auf eine Verteilung der

internationalen Hilfgelder zwecks Wiederaufbau ihrer zerstörten Häuser?

Warum konzentriert sich die nationale Wiederaufbaubehörde (NRA) mehr um eine Kontrolle der NGOs, welche den Menschen helfen wollen, anstatt ihren eigentlichen Aufgaben nachzukommen?

Warum werden regelmäßig die im Haushalt bewilligten und zu einem Großteil vom Ausland bezuschussten Gelder für dringend benötigte Entwicklungsprojekte erst sehr verspätet oder gar nicht investiert?

Warum geben die Politiker einer Aussöhnung mit den Tätern aus der Zeit des maoistischen Aufstands Vorrang vor Gerechtigkeit für die Opfer?

Warum pflegen alle großen Parteien fortgesetzt Umgang mit kriminellen und korrupten Elementen?

Warum wird die NHRC für ihren sachlichen Bericht gegenüber dem UNHRC gemaßregelt und unter Druck gesetzt?

Warum unternimmt der Staat nicht wirklich etwas, um die ausschreitende Gewalt gegen Frauen und den Menschenhandel, der in erster Linie Frauen und Kinder betrifft, zu unterbinden?

Warum missachten die nepalischen Politiker fortgesetzt die Verfassung und nachgeordnete Gesetze?

Wie kann der Premierminister behaupten, er wisse nicht, dass er laut neuer Verfassung keinen Ministerrat mit mehr als 25 Personen bilden darf?

Warum erfolgt die seit langem überfällige Nominierung von 21 Botschaftern unter krassem Verstoß gegen diverse Artikel der neuen Verfassung?

Warum gibt es seit 2002 auf lokaler Ebene keine demokratischen Strukturen und Wahlen mehr?

Warum überhaupt glauben Nepals Politiker, dass sie sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens parteipolitisch kontrollieren müssen: Justiz, Verwaltung, Bildung, Medien, Gesundheitswesen, Sport usw.?

Man könnte diese Liste endlos fortsetzen. Sie belegt die ungebrochene Verantwortungslosigkeit der Politiker. Ich fühle mich in meiner Sicht der nepalischen Politik leider erneut bestätigt. Dennoch werde ich die Entwicklungen weiterhin aufmerksam beobachten, in der Hoffnung, dass es eines Tages mit einer jüngeren und charismatischeren Generation von Politikern doch einmal einen positiven Trend zu berichten gibt.