

Nepal Observer

An internet journal irregularly published by Nepal Research
Issue 40, April 10, 2017

ISSN 2626-2924

Lokale Wahlen, Verfassungsänderung und Neustrukturierung der lokalen Einheiten

Ein Beitrag für die Zeitschrift der Deutsch-Nepalischen Gesellschaft, nepal-i 116

von Karl-Heinz Krämer

Zwanzig Jahre nach den letzten lokalen Wahlen soll es am 14. Mai 2017 erstmals wieder solche Wahlen in Nepal geben. Gesprochen wurde in der Vergangenheit immer mal wieder darüber, aber wenn es dann darauf ankam, erwiesen sich die entsprechenden Parolen der Politiker stets als leere Floskeln. Dabei wäre es beispielsweise überhaupt kein Problem gewesen, parallel zu den beiden Wahlen der Verfassunggebenden Versammlung auch gleichzeitig lokale Wahlen durchzuführen. Aber alle großen Parteien hatten hieran kein Interesse und kamen mit so irren Argumenten wie, das politische System werde doch innerhalb kurzer Zeit völlig neu strukturiert; da würden lokale Wahlen auf der Grundlage der alten Strukturen keinen Sinn machen. Ich denke, die Geschichte hat alle eines Besseren belehrt.

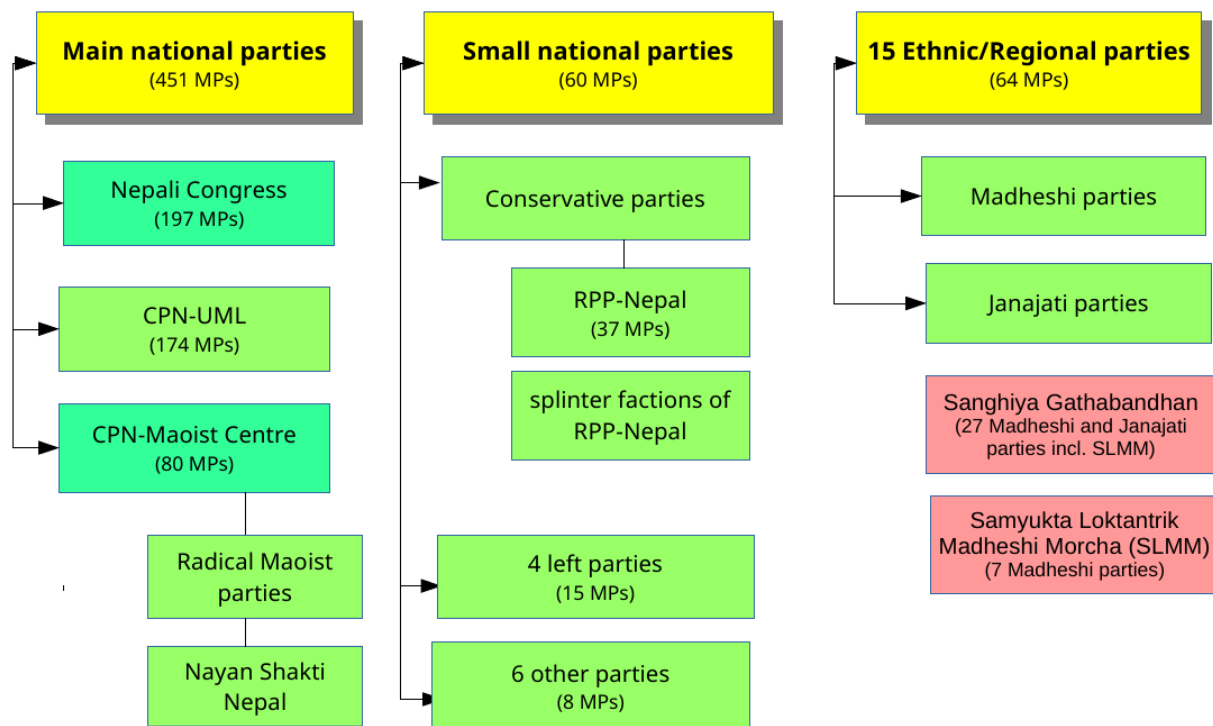
Politische Machtspiele

Die gesamte politische Lage wird seit Jahren von den Machtspielen der politischen Führer beherrscht, die immer wieder belegen, dass es ihnen weniger um Land und Menschen als vielmehr um den Erhalt bzw. den Gewinn der Macht geht. Dringend notwendige Bereiche wie die Verbesserung von Infrastruktur, Gesundheits- und Bildungswesen, der Wiederaufbau nach den Erdbeben, die Belebung der Wirtschaft, die Inklusion aller Gesellschaftsgruppen, die Wahrung der Menschenrechte, die Schaffung von Gerechtigkeit für die Opfer jüngerer Konflikte, um nur einige Dinge zu nennen, spielen nicht wirklich eine Rolle.

Die Eskalation der Machtkämpfe der Spitzenpolitiker wird besonders deutlich, wenn man die Lebensdauer der Regierungen betrachtet. Zugegeben, Nepals Regierungen haben auch in der Vergangenheit nicht lange gehalten, aber doch so im Schnitt etwa eineinhalb Jahre. In jüngster Zeit sind es nur noch etwa neun Monate, Tendenz sinkend. Am irrsinnigsten ist, dass solch kurze Amtszeiten der Regierung bereits in den Koalitionsvereinbarungen festgehalten werden. So war es bei den Regierungen von Sushil Koirala und Khadka Prasad Oli und so ist es jetzt bei der Regierung von Pushpa Kamal Dahal, der im August 2016 Premierminister wurde und nach neun Monaten, also vermutlich im Mai nach den lokalen Wahlen, vom Vorsitzenden des Nepali Congress, Sher Bahadur Deuba, abgelöst werden soll. Größtes Fragezeichen: Wird diese Koalition bis dahin überhaupt noch über eine Mehrheit im Parlament verfügen?

Es muss ja jeder mal dran kommen. Schließlich bedeutet es die Erschließung von Privilegien und Pfründen, wenn die Politiker einmal ein führendes Amt innehatten. Allein schon die spätere dauerhafte Finanzierung von Kosten der Krankheitsbehandlung im Ausland mit Steuergeldern lässt

später Millionen in die Taschen dieser Politiker oder sonstiger hoher Funktionsträger fließen. Dazu reicht es beispielsweise, einmal für ganz wenige Monate seines Lebens ein Ministeramt innegehabt zu haben.



- The number of MPs mentioned above is based on the election results (575 MPs). Currently, the parliament has 595 MPs instead of 601. Some of the foreseen 26 additional MPs had been nominated by the government of Sushil Koirala along party affiliation what was against Article 63 of the interim constitution.
- 92 other parties took part in November 2013 elections without winning a seat
- 33 parties boycotted the elections

Politische Parteien Nepals im April 2017 (K.-H. Krämer)

Also dreht sich das Karussell eifrig weiter. Jeder Regierungswechsel bringt wiederum eine Neubesetzung aller Regierungsämter mit sich. Natürlich hält sich kein Regierungschef an die Vorgabe der neuen Verfassung, wonach der Ministerrat nicht mehr als 25 Personen umfassen darf. Dies wird zwar in den Medien immer wieder heftig kritisiert, aber vermutlich können oder wollen die Politiker nicht lesen. So sind Ministerräte mit über 40 Personen inzwischen die Regel.

Da die Besetzung aller zu vergebenen Posten sich angesichts der Machtkämpfe nicht nur zwischen den an der Regierung beteiligten Parteien, sondern auch zwischen den diversen Fraktionen innerhalb jeder einzelnen dieser Parteien in der Regel über viele Monate hinzieht, ist eine Regierung meist gerade vollständig besetzt, wenn sie auch schon wieder am Ende ist. Strukturierte Politik scheitert am ständigen Gezänke. Einzig und allein das Machtstreben der Spitzenpolitiker steht im Vordergrund.

Änderungsgesuche zur Verfassung von 2015

Die Ursachen für die politische Stagnation der letzten Jahre wurden mit der Verfassung vom September 2015 gelegt. Diese Verfassung ist weit entfernt von jenen Idealen, die nach der Volksbewegung von 2006 (Jana Andolan II) als gemeinsame Perspektive aller großen Parteien für den politischen Neubeginn festgelegt wurden. Diese Ideale fanden ihren Niederschlag in der Übergangsverfassung vom 15. Januar 2007.

Entsprechend der Übergangsverfassung sollte eine Verfassunggebende Versammlung die neue Verfassung ausarbeiten und beschließen. Die Versammlung sollte so zusammengesetzt sein, dass alle Gesellschaftsgruppen entsprechend ihres Bevölkerungsanteils in ihr vertreten waren und mitsprechen konnten. Dies bedeutete mit anderen Worten, dass bei der Ausarbeitung der Verfassung der parteipolitische hinter dem sozialpolitischen Aspekt zurücktreten sollte.

Ich habe die ganzen Zusammenhänge bereits in zahlreichen früheren Beiträgen, so auch in der nepali, erläutert und erspare mir daher hier eine Wiederholung. Zusammenfassend kann man sagen, dass auch die Verfassung von 2015 die Anliegen und Erwartungen der traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen nicht erfüllt hat. Sie wurde in verfassungswidriger und zum Teil undemokratischer Weise von den Führern der großen Parteien im Schnellverfahren durchgesetzt, ohne dass die Repräsentanten der ausgegrenzten Gruppen in der Verfassunggebenden Versammlung ein parteiunabhängiges Mitspracherecht erhielten. Eine direkte Protestfolge war die monatelange Blockade entlang der indischen Grenze im Herbst und Winter 2015/16.

Als die Madheshi- und Janajati-Parteien Anfang August 2016 mit den Stimmen ihrer Parlamentsabgeordneten die derzeitige Dahal-Regierung ins Amt wählten, geschah dies auf der Grundlage von Zusagen der beiden großen Regierungsparteien Nepali Congress und CPN-MC, dass die Verfassung umgehend geändert werden würde, um den Anliegen der Madheshi und Janajati besser gerecht zu werden. In deren Forderungen hatte die Überarbeitung der föderalen Gliederung einen ganz besonderen Stellenwert.

Es zeigte sich in den Folgemonaten, dass die Regierungsparteien wenig Anstalten machten, diese Zusage auch zu realisieren. Als die Regierung dennoch Ansätze zeigte, eine Verfassungsänderung im Parlament einzubringen, blockierte die Hauptoppositionspartei CPN-UML wochenlang das Parlament. K.P. Oli und andere Spitzenpolitiker der Partei erklärten, die angestrebte Verfassungsänderung sei verfassungswidrig, die Verfassung sei demokratisch und inklusiv gestaltet und bedürfe daher überhaupt keiner Änderung. Wohlgedenkt, die Führer der UML verhinderten auf Biegen und Brechen, dass eine solche Entscheidung überhaupt von den gewählten Volksvertretern im Parlament diskutiert und entschieden werden konnte. Mit anderen Worten: Die CPN-UML stellte sich über das Parlament.

Die lokale Neustrukturierung von 2017 und Wahlen

Als der Druck auf die CPN-UML angesichts ihrer strikten Blockade des Parlaments zunahm, griffen ihre Führer zu einer neuen Strategie, indem sie eine möglichst rasche Abhaltung von lokalen Wahlen forderte. Dies war nun ein Argument, dem kaum jemand in Nepal widersprechen konnte. Schließlich lagen die letzten lokalen Wahlen bereits 20 Jahre zurück. Merkwürdig war daran allenfalls, dass die UML in der Vergangenheit zu jenen Parteien gehört hatte, die lediglich ein verbales Interesse an solchen Wahlen gezeigt hatte, insbesondere auch in der Zeit der vorherigen Regierung, die unter der Leitung von K.P. Oli gestanden hatte.

Ein anderes Argument, welches die Forderung nach raschen lokalen Wahlen stützte, war die Vorschrift der neuen Verfassung, dass der Übergangsprozess bis spätestens zum 20. Januar 2018 abgeschlossen sein muss, einschließlich Wahlen auf allen drei Ebenen des neuen politischen Systems. Sollten die lokalen Wahlen am 14. Mai erfolgen, wofür vieles spricht, dann blieben dennoch nur noch acht weitere Monate, um die in vielerlei Hinsicht noch stark umstrittene föderale Struktur zu implementieren, dann Wahlen zu diesen föderalen Teilstaaten abzuhalten und schließlich auch noch Parlamentswahlen auf der zentralen Ebene durchzuführen. Angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit sind da Zweifel begründet.

Anfang April, als ich diesen Artikel niederschrieb, dauerten selbst die heftigen Diskussionen im Zusammenhang mit den lokalen Wahlen noch an. Auf der einen Seite stand die CPN-UML, die sofortige Wahlen forderte, aber gleichzeitig weiterhin eine Änderung der Verfassung strikt ablehnte;

nur wenige Führer dieser Partei sprachen von „erst lokale Wahlen, danach Diskussion der Verfassungsänderung“. Letzteres war inzwischen auch die Haltung der beiden großen Regierungsparteien, wobei aber Widerstand aus den Reihen ihrer Madheshi- und Janajati-Abgeordneten deutlich wurde. Auf der anderen Seite standen die Madheshi- und Janajati-Parteien, die mehrheitlich auf ihrem Standpunkt beharrten: erst die Verfassungsänderung und dann lokale Wahlen.

Election programs					
Programs	Date		Time		Place
	From	To	From	To	
Registration of candidacy nomination	April 29		10:00	17:00	Office of chief returning officer/ returning officer, village council/ municipal council
Publishing list of candidates, who have registered nomination of their candidacy	April 29			17:30	
Registering complaint against candidates	April 30		10:00	13:00	
Examine candidacy registration	April 30	May 1	April 30 13:00	May 1 11:30	
Publishing list of candidates nominated	May 1		11:30	13:00	
Withdrawal of candidacy	May 1		13:00	17:00	
Publishing final name list of candidates	May 2		10:00	11:00	
Providing election symbols to candidates	May 2		11:00	17:00	
Voting	May 14		7:00	17:00	Respective polling center

Zeitplan der lokalen Wahlen (República, 23. März 2017)

Seitens der CPN-UML wurde die Parole ausgegeben, die Madheshi- und Janajati-Parteien seien gegen die Abhaltung lokaler Wahlen, eine Meinung, die auch durch die Medien weiter verbreitet wurde. Richtig ist jedoch, dass diese Parteien lediglich vor diesen Wahlen eine Verfassungsänderung beschlossen haben wollten.

Ein weiteres Problem entstand durch die strukturelle Neugliederung der lokalen Einheiten des Landes. Bereits die Oli-Regierung hatte eine Kommission (Local Level Restructuring Commission) für diese Aufgabe geschaffen. Nach diversen Diskussion und kleineren Änderungen wurde der wenigstens unvollständige Vorschlag dieser Kommission im März angenommen. Es fehlten Vorschläge zu geschützten und autonomen Gebieten, die laut Verfassung als Schutzgebiete besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen angedacht waren.

Bereits am 15. März 2017 traten die neuen Strukturen in Kraft. Unter dem bisherigen System hatte es zuletzt 217 Städte und 3117 Gemeinden (VDC) gegeben. Diese wurden mit der Neustrukturierung auf nur noch 744 Einheiten reduziert. Mit Kathmandu, Lalitpur, Chitwan und Pokhara gibt es ab sofort vier Metropolen in Nepal sowie 13 weitere Submetropolen. Die Zahl der übrigen Städte ist auf 246 gestiegen, zum Teil durch Zusammenschluss früherer Gemeinden. Letztere neuere städtische Gebilde erhielten den Namen Gaunpalika (rural municipalities).

Wie zu erwarten, gab es auch über diese lokale Neustrukturierung zum Teil wieder heftige Auseinandersetzungen, im Tarai wie auch in einigen Gegenden des Berglands. Nicht selten ging es dabei um die Zusammenlegung früherer VDCs, die Aufteilung von Teilen früherer VDCs auf mehrere neugeschaffene Einheiten oder die Festlegung der lokalen Verwaltungszentren. So rational die

Neugliederung erscheinen mag, so mag sie doch im ländlichen Raum des Berglands die Probleme der Bevölkerung verschärfen, die schon zuvor weite Wege zu lokalen Behörden zurückzulegen hatte. Die politischen Parteien des Tarai nahmen auch die lokale Neugliederung als weiteren Anlass, gegen die angesetzten lokalen Wahlen zu protestieren.

Ein weiteres gravierendes Problem im Zusammenhang mit den Wahlen hat seine Ursache im Wahlrecht. Nach diesem, werden nur Parteien, die bei den letzten Wahlen einen Sitz im Parlament erringen konnten, als Parteien mit einem landesweit einheitlichen Wahlsymbol ausgestattet. Die Bedeutung des letzteren darf nicht unterschätzt werden, da die Parteien seitens der Wähler nur durch die Symbole identifiziert werden können. Nicht nur all jene Parteien, die bei den Wahlen vom November 2013 keinen Parlamentssitz erringen konnten, sondern auch all jene Parteien, die später gegründet oder durch Abspaltungen bzw. durch Zusammenschlüsse entstanden sind und inzwischen bei der Wahlkommission registriert wurden, können ihre Abgeordneten nur als Unabhängige ins Rennen schicken. Sie müssen in Kauf nehmen, dass sie in unterschiedlichen Wahlbezirken auch mit unterschiedlichen Symbolen an den Start gehen müssen. Dies ist eine klare Benachteiligung und undemokratisch. Einige Parteien, wie die Anfang 2016 neu gegründete Partei Nayan Shakti Nepal des früheren Premierministers Baburam Bhattarai, haben massiv gegen diese Regelung protestiert.

Wiederaufleben konservativer Bestrebungen

Die Wahlvorbereitungen haben noch ein weiteres Problem deutlich gemacht: Wie soll man mit Parteien umgehen, die sich klar gegen die nepalische Verfassung und das neue politische System wenden? Markant war in diesem Zusammenhang der Umgang mit der RPP-Nepal, die gerade in der Regierung mit ihrem Vorsitzenden Kamal Thapa einen von drei stellvertretenden Premierministern stellt. Die Wahlkommission ging hin und strich das Eintreten der RPP-Nepal für eine Wiedereinführung von Monarchie und Hindu-Staat einfach aus deren Satzung, ehe sie die Partei für die lokalen Wahlen zuließ. Dies hatte massive Ausschreitungen und Demonstrationen seitens der Partei zur Folge.

Abgesehen davon, dass es lediglich um lokale und nicht um Parlaments-Wahlen geht, steht völlig außer Frage, dass die Wahlkommission niemals eine Passage aus der Satzung einer politischen Partei streichen darf, die von deren Mitgliedern beschlossen worden ist. Allenfalls hätte die Wahlkommission argumentieren können, die RPP-Nepal verstoße mit ihrer Satzung gegen Artikel 269 der Verfassung und werde daher von den Wahlen ausgeschlossen. Ob dies allerdings klug gewesen wäre, ist zu bezweifeln. Wir wissen aus der deutschen Politik, wie schwierig es ist, Parteien zu verbieten, die sich gegen die demokratische Grundordnung richten und die soziale Harmonie gefährden.

Wichtiger wäre es daher, das Ansinnen der RPP-Nepal durch eine positive und inklusiv ausgerichtete Politik des Staates und der demokratischen Parteien zu bekämpfen. Leider ist diese Tendenz bei den großen Parteien nicht wirklich erkennbar. Bestes Beispiel ist die Einbeziehung eben der RPP-Nepal in die Regierung. Wie kann man eine Partei, die sich gegen Grundlagen des Staates und der Verfassung wie Säkularismus, Föderalismus und Republikanismus richtet, an einer Regierung beteiligen, die vorgibt, eben diese Ideale zu verkörpern?

Eine der Forderungen der RPP-Nepal betrifft ein Referendum zur Wiedereinführung von Monarchie und Hindustaat. Aber solche Referenden hat es in Form der Wahlen zu den beiden Verfassungsgebenden Versammlungen bereits zweimal gegeben. In beiden Fällen hat die Bevölkerung mit überwältigender Mehrheit für jene politischen Kräfte gestimmt, die sich von Monarchie und Hindustaat distanzieren und für die Schaffung eines föderalen Systems eintraten.

Die RPP-Nepal hat bei jenen Wahlen nicht ein einziges Direktmandat erhalten, lediglich die einstige Mutterpartei RPP, die sich damals aber ebenfalls von Monarchie und Hindustaat abgekehrt hatte und die sich erst in jüngster Zeit wieder mit der hindufundamentalistischen RPP-Nepal und ihren Idealen vereinigt hat. Das Parlament hat kürzlich eine Prozentklausel für zukünftige Wahlen beschlossen,

damit die Zahl der Parteien im Parlament auf ein rationales Maß reduziert wird. In Zukunft erhalten Parteien nur noch dann Sitze über die proportionalen Listen zugeteilt, wenn sie mindestens ein Direktmandat und drei Prozent der PR-Stimmen erhalten haben. Hätte diese Regelung schon im November 2013 bestanden, wäre die RPP-Nepal gar nicht ins Parlament eingerückt; so erhielt sie 24 PR-Sitze. Es gäbe heute nur vier Parteien im Parlament: Nepali Congress, CPN-UML, CPN-MC und die ursprüngliche RPP. Ein Problem ist allenfalls, dass es auch in den Reihen der drei großen Parteien zahlreiche konservativ denkende Politiker gibt, insbesondere in Nepali Congress und CPN-UML, deren Haltung jener der RPP-Nepal nahe kommt.