

II. Verfassunggebende Versammlung in Nepal gewählt

Ein Votum für die etablierten Parteien der „demokratischen Mitte“

Thomas Döhne

In Nepal wurde am 19. November 2013 zum zweiten Mal eine Verfassunggebende Versammlung (*Constituent Assembly – CA II*) gewählt. Damit beginnt ein erneuter Anlauf, dem Land eine neue Verfassung und damit Aussicht auf politische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität zu geben. Die beiden großen Parteien der „demokratischen Mitte“, *Nepali Congress* und *Communist Party Nepal-United Marxist Leninist*, die sich aufgrund eigener Demokratiedefizite in der Vergangenheit wiederholt diskreditiert hatten, haben trotzdem für viele überraschend einen Erdrutschsieg errungen. Die maoistische Mutterpartei UCPN (M) ist der große Verlierer dieser nach Ansicht der nepalischen Wahlkommission und zahlreicher nationaler und internationaler Wahlbeobachtungsmissionen weitgehend freien, fairen und gut organisierten Wahlen.

Seit Auflösung der ersten Verfassunggebenden Versammlung (*Constituent Assembly I – CA I*) am 28. Mai 2012 befand sich Nepal in einer anhaltenden Staats- und Verfassungskrise. Eigentlich war bis zum Wahltag am 19. November 2013 unklar, ob die Wahlen für eine zwei-

te Verfassunggebende Versammlung (CA II) überhaupt stattfinden würden und wie. Ein Bündnis von kleineren Parteien unter Führung der maoistischen Hardliner-Abspaltung CPN-Maoist hatte einen aktiven Wahlboykott angekündigt und rechtzeitig zum Wahltermin einen zehntägigen Gene-

ralstreik ausgerufen. Angesichts des Unmuts der Bevölkerung sah sich das Bündnis jedoch schnell gezwungen, diesen in einen – ebenfalls wenig erfolgreichen – Transportstreik (*bandh*) umzuwandeln. Dennoch, es gab Drohungen und Gewalt. Brandbomben wurden in öffentliche Busse gewor-



Bild: Julia Manzerova
bei flickr.com (CC BY-NC-SA 2.0)

Wahlgraffiti in Kupandol

Bild: Ali Al-Nasani

fen, mindestens zwei Menschen starben und Dutzende wurden verletzt. Die Regierung mobilisierte den gesamten Sicherheitsapparat und setzte die Armee ein, um die Wahlzentren zu schützen. Der Wahltag selbst verlief weitgehend friedlich, die Wahlbeteiligung war höher als bei früheren Wahlen.

Wie es zu den Wahlen kam

Seit dem 28. Mai 2012 hatte sich das Land in einem verfassungsrechtlichen Vakuum befunden, nachdem das erweiterte Parlament (CA I) aufgelöst worden war, die maoistisch geführte Regierung unter Ministerpräsident Bhattarai sich jedoch weigerte zurückzutreten. Vier Jahre der politischen Stagnation, andauernde Machtkämpfe innerhalb und zwischen den Parteien sowie diametral unterschiedliche Auffassungen zur künftigen Staatsstruktur waren die Ursachen für das grandiose Scheitern dieses groß angelegten und teuren Experiments. Nach langem hin und her verständigten sich die Führer der vier großen Parteien UCPN (M), NC, CPN/UML und *Madhesi People's Rights Forum* (MPRF) schließlich darauf, eine technokratische Übergangsregierung (*Election Council*) einzusetzen und mit der Durchführung von Wahlen für eine Verfassungsgebende Versammlung zu beauftragen. Am 14. März 2013 wurde der *Election Council* unter Führung des amtierenden Obersten Richters des Landes, Khil Raj Regmi, ins Amt berufen und vereidigt. Diese Ernennung erfolgte unter Berufung auf Artikel 158 der Übergangsverfassung. Da die Anwendung dieses Artikels die Zustimmung des Parlaments innerhalb eines Monats voraussetzt,



das Parlament jedoch knapp 10 Monate zuvor bereits aufgelöst worden war, wurde dieser Passus kurzerhand ignoriert.

Gewaltenteilung aufgehoben

Mit der verfassungsrechtlich umstrittenen Weigerung Regmis, von seinem Amt als Oberster Richter zurückzutreten, wurde die Gewaltenteilung de facto abgeschafft. Die Exekutive war ja bereits am 27. Mai 2012 mit der Entscheidung der Spitzenpolitiker der vier großen Parteien zur Auflösung der CA I außer Kraft gesetzt worden. Damit war eine rechtsstaatliche Situation entstanden, in der sich nicht nur die Parteiführer von UCPN (M), NC, CPN/UML und MPRF, sondern auch der Präsident und der Oberste Richter über die Übergangsverfassung hinwegsetzten. Sämtliche exekutive, legislative und judikative Macht war jetzt in der Hand des Vorsitzenden des *Election Councils* gebündelt. Die Spitzenpolitiker der vier großen Parteien sorgten dafür, dass sie die Kontrolle über das Geschehen behielten, indem sie ein *High Level Political Committee* (HLPC) bildeten, in dem führende Vertreter dieser vier Parteien saßen. Es mag verwundern, dass dieser Prozess überhaupt funktioniert hat, und es wäre zu wünschen, dass die erfolgreiche Durchführung der Wahlen ein erster Schritt zur

Festigung und Erneuerung der demokratischen Kultur im Land auf der rechtsstaatlichen Grundlage der Gewaltenteilung ist.

Kombiniertes Zwei-Stimmen-Wahlsystem

Insgesamt wurden bei den Wahlen am 19. November 575 Sitze vergeben, 240 durch das Direktwahlsystem (Personenwahl) und 335 durch das proportional-repräsentative Wahlsystem (PR-System) anhand von Parteilisten. Jede(r) Wähler/-in hatte also zwei Stimmen: eine für den/die Direktkandidat/-in und eine für das PR-System. Staatsbeamte und Angehörige der Sicherheitskräfte durften nur eine Stimme – für die Personenwahl – abgeben. Am 3. Dezember wurde die endgültige Sitzverteilung von der Wahlkommission offiziell bekanntgegeben. Dabei ergibt sich folgendes Bild: Die Wahlbeteiligung lag beim proportional-repräsentativen Wahlsystem bei fast 78 Prozent und beim Direktwahlsystem bei über 74 Prozent, höher als jemals zuvor. Von den 240 Direktmandaten konnten NC 105, CPN/UML 91, UCPN-M 26, *Madhesi People's Rights Forum-Democratic* vier, *Tarai Madhes Loktantrik Party* vier und *Madhesi People's Rights Forum-Nepal* zwei gewinnen. Die restlichen acht Direktmandate gingen an Kandidaten kleinerer Parteien.

Einige statistische Daten zu den Novemberwahlen 2013

Wahlberechtigt:	12.147.865 (weiblich: 6.166.829; männlich: 5.980.881; drittes Geschlecht: 155)	Wahlbezirke:	240
Mindestalter für aktives Stimmrecht:	18 Jahre (passives Wahlrecht: 25 Jahre)	Wahlstandorte:	10.013
Zeitrahmen der Stimmabgabe:	19. November 2013, zwischen 7 und 17 Uhr	Wahllokale:	18.457
Wahlkosten:	7.750.000.000 NRs. (ca. 60 Millionen Euro)	Wahlleiter und -helfer:	125.158
		Freiwillige:	88.944
		Registrierte Parteien:	130
		Wahlaktive Parteien:	122
		Gesamtzahl der Kandidat/ -innen der Direktwahl:	6.128 (weiblich 667) für 240 Sitze
		Unabhängige Kandidat/-innen der Direktwahl:	1.115 (weiblich: 64)
		PR Kandidat/-innen:	10.709 für 335 Sitze
		Von der Regierung zu nominieren:	26 Sitze
		Gesamtzahl der Abgeordnetensitze:	601
<i>Mobilisierte Sicherheitskräfte</i>			
Nepalische Armee:	62.000		
Nepalische Polizei:	48.000		
Aushilfspolizeikräfte:	45.000		
Bewaffnete Polizei:	32.000		
Nationaler Sicherheitsdienst (NID):	4.000		
Wahlbeobachtungsorganisationen:	57		Quelle: www.nepalresearch.com

Verteilung der über das PR System ermittelten Mandate

335 Mandate wurden über das proportional-repräsentative Wahlsystem (PR System) ermittelt. Insgesamt wurden 9.463.862 gültige Stimmen unter dem PR System abgegeben. 30 Parteien konnten Sitze gewinnen (2008: 25); 92 Parteien gingen leer

aus (2008: 29). Auch hier erhält NC die meisten Sitze (91), gefolgt von CPN-UML mit 84, UCPN (*Maoist*) mit 54 und *Rastriya Prajatantra Party-Nepal* (RPP-N) mit 24 Sitzen. Der Abstand zwischen den führenden Parteien ist hier geringer als beim Direktwahlsystem, die absolute Dominanz von NC und CPN-UML relativiert sich ein wenig.

Überraschend ist das starke Abschneiden der konservativen RPP-Nepal, die mit der Wiedereinführung von Monarchie und Hindustaat um Stimmen warb und sich gegen eine föderale Staatsstruktur aussprach. Zwar konnten ihre Kandidat/-innen keine Direktmandate gewinnen, doch aufgrund ihres Stimmenanteils unter dem PR-System erhält die Partei 23 Sitze in der CA II. 2008 hatte sie nur vier Sitze gewonnen, ihre Abgeordneten waren damals die einzigen, die kurze Zeit später gegen die Abschaffung der Monarchie stimmten.

Rechnet man die Gesamtzahl der über Direktwahl und über das PR-Wahlsystem erzielten Mandate zusammen, so wird NC als stärkste Partei in der neuen Verfassungsgebenden Versammlung (CA II) über 196 der 575 Sitze verfügen, CPN-UML wird 175, UCPN (*Maoist*) und RPP-Nepal 23 Sitze erhalten. Die weiteren Sitze verteilen sich auf die übrigen Parteien (Details siehe Kasten). Zusätzlich zu den genannten 575 Mandaten ist die neu zu bildende Regierung gehalten,



Konvoi internationaler Wahlbeobachter in Kathmandu

Bild: Thomas Döhne

26 Parlamentssitze an herausragende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens vergeben, so dass sich erneut – wie schon zuvor in der CA I – eine Gesamtzahl von 601 Abgeordnete ergibt.

Mehrheitsverhältnisse drastisch verschoben

Wenn man das Wahlergebnis mit den Wahlen 2008 (CA I) vergleicht, so wird deutlich, dass sich die Mehrheitsverhältnisse vor allem bei der Personenwahl drastisch zugunsten der beiden etablierten Parteien der „demokratischen Mitte“ NC und CPN/UML verschoben haben, die das politische Geschehen seit der Restauration der Demokratie 1990 maßgeblich bestimmt haben. Zusammen konnten sie 82.5 Prozent aller Direktmandate gewinnen. 2008 waren sie von den Wähler/-innen für ihre politischen Versäumnisse abgestraft worden und hatten nur 39 (NC) beziehungsweise 30 (CPN-UML) Direktmandate erhalten. Die UCPN (Maoist) konnte diesmal nur 26 Direktmandate erzielen, 2008 dagegen hatte die vereinte CPN (Maoist) die Hälfte (120) aller Direktmandate erhalten.

Auch die regionalen Madhesi-Parteien mussten diesmal Federn lassen, weil sie nicht einheitlich auftraten. Insgesamt traten 34 Parteien des Madhes bei diesen CA II Wahlen an, was zu einem Verlust von Direktmandaten führte, weil sie sich in vielen Wahlbezirken gegenseitig die Stimmen wegnahmen. Fünf Madhesi-Parteien gewannen zwölf Direktmandate. 2008 hatten drei Madhesi-Parteien 43 Direktmandate erzielt. Insgesamt konnten nur zehn Parteien (von 130 registrierten) überhaupt Direktmandate gewinnen, 2008 waren es neun.

Repräsentanz benachteiligter Gruppen in CA II geringer als in CA I

Schon jetzt steht fest, dass die Repräsentanz benachteiligter Bevölke-



Oben: Wahllokal am Zoo in Kathmandu

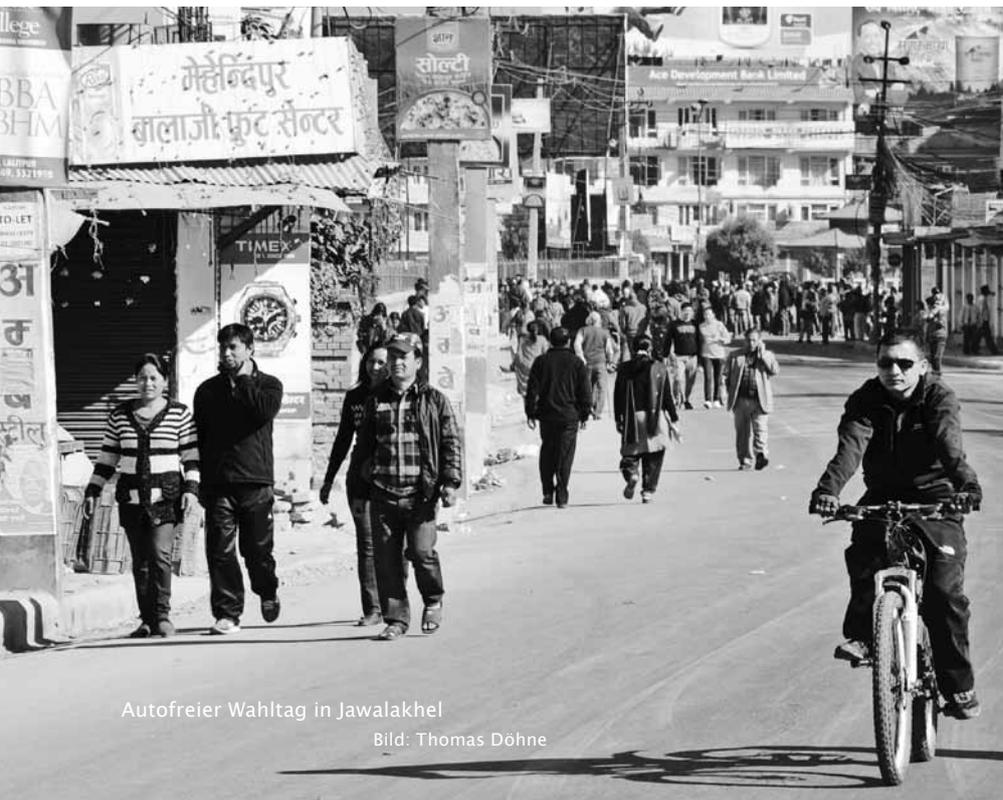
Unten: Autowerkstatt im Wahlkampf

Bilder: Thomas Döhne

rungruppen in der zweiten Verfassunggebenden Versammlung (CA II) erheblich geringer sein wird als 2008 in der CA I. So sind ca. 95 Prozent der direkt gewählten Abgeordneten männlich (2008: 88 Prozent); der Frauenanteil liegt bei nur 4,17 Prozent (2008: 12 Prozent). Auch die Angehörigen der Janajati Gruppen, sowie die Madeshi und Muslime sind gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil noch stärker unterrepräsentiert als in der CA I 2008. Es sind nach wie vor – und in CA II noch stärker als in CA I – die Angehörigen hochkastiger Hindugruppen – Bahun, Chetri, Thakuri, Shrestha – die in den politischen



und administrativen Institutionen, Parteien und Behörden überproportional vertreten sind. Erst wenn diese Gruppen bereit sind, die nach wie vor ausgegrenzten Teile der Bevölke-



Autofreier Wahltag in Jawalakhel

Bild: Thomas Döhne

rung stärker in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen, und erst wenn deren Stimme Gewicht bekommt, hat die CA II Aussicht auf mehr Erfolg als die CA I.

Absage an die Politik der UCPN (M)

Die maoistische Mutterpartei UNPN (M) ist der große Verlierer der Wahlen vom 19. November. Sie hatte seit dem Abschluss des Friedensabkommens 2006 die nationale Politik maßgeblich mitbestimmt, war 2008 als stärkste Partei aus den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung (CA I) hervorgegangen und hatte seither zweimal die Regierungsführung inne. Doch die meisten ihrer Wahlversprechen von 2008 blieben unerfüllt. Die von Pushpa Kamal Dahal geführte Partei hatte engagiert um die Stimmen der Wähler/-innen geworben. In grandioser Selbstüberschätzung hatte sie das Ziel einer Zwei-Drittel-Mehrheit vorgegeben, "um eine starke Regierung zu bilden, die Bedürfnisse der Massen zu erfüllen und eine für die Erarbeitung einer neuen Verfassung zuträgliche Situation herzustellen."

Tatsächlich waren große Teile der Bevölkerung ernüchtert über den eklatanten Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit der maoistischen Praxis. 2008 etwa hatte Maoistenchef Dahal die Direktwahlen im Wahlbezirk Kirtipur mit großem Vorsprung und dem Versprechen gewonnen, Kirtipur zu einer Modellstadt zu machen. Seither hat er sich dort nicht mehr blicken lassen, auch nicht als Ministerpräsident. Dies haben ihm die Bewohner Kirtipurs so übel genommen, dass sie ihm ihre Stimme verweigert und stattdessen einen einheimischen Kandidaten gewählt haben. Die Maoisten sind an ihrer eigenen Politik gescheitert, da sie sämtliche Aktivitäten auf eine umfassende Kontrolle der staatlichen Organe ausgerichtet haben. Innere Führungsstreitigkeiten, Korruption, Nepotismus und die Abspaltung der von Mohan Vaidya geführten CPN-M sind hausgemachte Gründe für den Niedergang. Dazu kommt die Unzufriedenheit der eigenen Parteibasis und der maoistischen Ex-Kombattant/-innen, die sich von der Parteiführung im Stich gelassen fühlen und sich fragen,

wofür sie eigentlich gekämpft haben. Die UNPC (M) konnte den eigenen Anspruch sozialer, ökonomischer und politischer Transformation nicht einlösen und hat – ähnlich wie andere Regierungsparteien zuvor, die Anliegen der ausgegrenzten Teile der nepalischen Gesellschaft (Dalits, Janajatis, Frauen) ignoriert. Dies ist vermutlich ihr größtes Versäumnis.

Vertrauensvorschuss auf Zeit

Es gibt jedoch keinen Anlass für NC und CPN/UML, sich auf den frisch erworbenen Lorbeeren auszuruhen, denn auch diese Parteien – und insbesondere ihr Führungspersonal – weisen nach wie vor erhebliche Demokratiedefizite auf. Ihre Haltung gegenüber den Anliegen der breiten Bevölkerung ist ähnlich ignorant wie die der Wahlverlierer, und sie tragen eine Mitschuld an der Stagnation des Landes und am Scheitern der CA I. Sie haben von den Wähler/-innen allenfalls einen Vertrauensvorschuss auf Zeit erhalten, um die Fehler der Vergangenheit zu korrigieren und sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren: das Land aus der chronischen Instabilität zu führen, rechtsstaatliche Normen zu etablieren und durchzusetzen, die Korruption einzudämmen und eine Verfassung zu verabschieden, die als stabile Grundlage für wirtschaftliche Prosperität und Entwicklung in einem demokratisch verfassten gender-, ethnisch- und sozial-inklusiven Staat dienen kann.

Zum Autor

Thomas Döhne, Nepal-Experte, lange Zeit Mitglied im Vorstand des Südasienbüros, arbeitet zurzeit als Berater bei einer regierungsnahen Trainingseinrichtung in Kathmandu.