

Rechtsstaatsförderung in Nepal

Gestaltungsaufgabe der deutschen Außenpolitik

Gertrud Aichem-Degreif

Die deutsche Außenpolitik setzt sich weltweit für Demokratie und Menschenrechte ein. Um deren Durchsetzung zu fördern, widmet sich das Auswärtige Amt neben einer Vielzahl von tagesaktuellen außenpolitischen Fragen auch strategisch ausgerichteten Aufgaben im bilateralen und regionalen Kontext. Mit diesem Beitrag soll das deutsche Engagement im Bereich Rechtsstaatsförderung als wichtiges Element des außenpolitischen Instrumentariums erläutert werden.

Ziel des Engagements ist es, rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen oder bei der Reform bestehender Strukturen zielgerichtet zu helfen. Rechtsstaatsförderung erfolgt dabei in erster Linie durch Projekte in den jeweiligen Partnerländern. Das können beispielsweise Beratungsleistungen, Infrastrukturprojekte oder auch Finanzhilfen sein.

Hier engagiert sich seit Jahren eine Reihe unterschiedlicher Akteure. Das sind neben dem Auswärtigen Amt unter anderem das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und

das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sowie die mit ihnen verbundenen Organisationen wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ). Wichtige auf diesem Feld tätige Institutionen sind außerdem die politischen Stiftungen, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen, verschiedene Nichtregierungsorganisationen sowie berufsständische Vereinigungen und Partner aus der Privatwirtschaft. Die Botschaften im Ausland fungieren als Ansprechpartner und Unterstützer.

Ein seit einem Jahr fest etablierter Ressortkreis der beteiligten Bundesministerien unterstützt diese Anstrengungen. Daneben kamen die genannten Akteure im vergangenen Jahr erstmals zu einem offenen „Runden Tisch der Rechtsstaatsförderung“ zusammen; künftig wollen sie inhaltlich stärker zusammenarbeiten.

Entscheidendes Kriterium für den Erfolg der Rechtsstaatsförderung ist erfahrungsgemäß, ob entsprechende Maßnahmen hinreichend das konkrete Umfeld beachten, in dem sie operieren. Um aus der Analyse der Umfeldbedingungen die richtigen Schlussfolgerungen für die Zielstellungen der Rechtsstaatsförderung zu definieren, sollen auch wissenschaftliche Erkenntnisse in die Betrachtung einfließen. Das Auswärtige Amt arbeitet dazu eng mit einem Sonderforschungsbereich der Deutschen Forschungsgemeinschaft zusammen.

Die deutsche Rechtsstaatsförderung in Nepal

Nepal ist eines der Länder, in dem wir in der Förderung des Rechtsstaats en-

Premierminister Sushil Koirala (l.) grüßt den Vorsitzenden der *Unified Communist Party of Nepal-Maoist*, Pushpa Kamal Dahal, in der Verfassunggebenden Versammlung

Bild: picture alliance/dpa



Projektleiterin Angela Schmeink (IRZ) und Professor Rainer Arnold im Gespräch mit Mitgliedern der Verfassungsgebenden Versammlung und nepalesischen Experten.

Bild: IRZ

gagiert sind, jeweils in enger Zusammenarbeit mit lokalen Partnern, meistens Nichtregierungsorganisationen. Zum deutschen Engagement zählen sowohl Projekte mit konkreten Zielsetzungen im Menschenrechtsbereich (beispielsweise für die Verbesserung der Situation von Menschenrechtsverteidigern oder zur Aussöhnung der Konfliktparteien) als auch Maßnahmen zur Förderung von Reformen im Justizbereich (Stärkung von Institutionen, Unterstützung beim Kapazitätsaufbau, Erleichterung des Zugangs der Bevölkerung zur Justiz, insbesondere marginalisierter Gruppen) und zur Begleitung des Friedensprozesses.

Mit der Ausrufung der Republik am 28. Mai 2008 wurde in Nepal nach 240 Jahren die Monarchie beendet. Vorausgegangen war ein zehnjähriger bewaffneter Konflikt zwischen maoistischen Rebellen und staatlichen Sicherheitskräften. Mit der Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens (*Comprehensive Peace Accord*) wurde im November 2006 der Friedensprozess eingeleitet.

In dem Abkommen verpflichteten sich beide Seiten zu einer Reihe von Maßnahmen, die sie in enger Kooperation angehen wollten. Einige davon – wie die Auflösung der Rebellenarmee (*People's Liberation Army*) – konnten erfolgreich zum Abschluss gebracht werden.

Weitere wichtige Aufgaben aus dem Friedensabkommen stehen noch zur Umsetzung an: die Aufarbeitung der während des Bürgerkriegs von beiden Konfliktparteien begangenen Menschenrechtsverletzungen, die Durchführung seit langem überfälliger Wahlen auf lokaler Ebene sowie die Ausgestaltung einer neuen demo-



kratischen Verfassung, welche die Belange aller ethnischen und sozialen Gruppen berücksichtigen soll.

Der Weg zur nepalesischen Verfassung

Der Verfassungsprozess war mit der Auflösung einer ersten Verfassungsgebenden Versammlung (*Constituent Assembly*) Ende Mai 2012 vorläufig gescheitert. Nach Wahlen im November 2013 für eine neue Verfassungsgebende Versammlung, die gleichzeitig als Parlament fungiert, steht die junge Republik weiterhin vor der Herausforderung, sich eine Verfassung zu geben. Einstweilen bleibt die Interimsverfassung in Kraft, auf die sich die ehemaligen Konfliktparteien im Januar 2007 geeinigt hatten.

Deutschland hat den Prozess von Beginn an begleitet und ihm Impulse gegeben: Während der Mandatszeit der ersten Versammlung hatte die GIZ im Auftrag des Auswärtigen Amtes ein Beratungsprogramm zu Föderalismusfragen durchgeführt. Deutsche Experten haben dabei eng mit dem Sekretariat der Verfassungsgebenden Versammlung, Vertretern von Justiz sowie der Distrikt-Ebene zusammengearbeitet. Mitarbeiter des nepalesischen Parlamentssekretariats erhielten Einblick in das deutsche föderale System, in die Arbeitsweise auf

Bundes- und auf Länderebene sowie in die Kompetenzverteilung und Abstimmungsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften.

Die IRZ-Stiftung wiederum hatte sich bereits in den letzten Jahren für den Erfahrungsaustausch zwischen nepalesischen und deutschen Juristen engagiert und Besuchsprogramme für Delegationen von Richtern am Obersten Gerichtshof (*Supreme Court*) sowie Vertretern der Justizakademie (*Nepal Judicial Academy*) in Deutschland ermöglicht. Themen hierbei waren die Reform des nepalesischen Strafgesetzbuches und allgemeine Fragen der Justizorganisation.

Auf diesen ersten Erfahrungen aufbauend konnte die IRZ mit Mitteln des Auswärtigen Amtes für friedenserhaltende Maßnahmen im vergangenen Jahr ein Beratungsprojekt in Verfassungsfragen beginnen. Dabei sollen beispielhafte Regelungen anderer Verfassungen – auch des deutschen Grundgesetzes – als *Best Practice* aufgezeigt und Möglichkeiten der Übernahme abgewogen werden. Darüber hinaus leisten die Experten Hilfe beim Aufbau der juristischen Fakultät der *Kathmandu University*. Zentraler Berater in diesem Projekt ist Professor Rainer Arnold¹, international erfahrener und geschätzter Experte für



Zusammentreffen des Projektteams mit Vertretern der nepalesischen Zivilgesellschaft und der Deutschen Botschaft (Botschafter Matthias Meyer 2. v. r.).

Bild: IRZ

Verfassungsrecht. Als Projektpartner vor Ort konnte die Nichtregierungsorganisation *Nepal Constitutional Foundation* gewonnen werden.

In Gesprächen mit Mitgliedern der Verfassungsgebenden Versammlung, nepalesischen Fachleuten sowie Vertretern der Zivilgesellschaft wurde ein reger fachlicher Austausch in Gang gesetzt. Die Beratung, vom Staatspräsidenten ausdrücklich erbeten, konzentriert sich dabei auf die für Nepal besonders relevanten und teilweise umstrittenen Punkte wie die Ausgestaltung eines künftigen föderalen Systems (Aufteilung des Landes anhand wirtschaftlicher oder ethnischer Gesichtspunkte, Zahl und Benennung der Provinzen), die Wahl der Staatsform (Machtverteilung zwischen Präsident und Premierminister), das Wahlrecht (Verhältnis- oder Mehrheitswahl) und die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofes ebenso wie auf übergeordnete Fragen zur Verankerung von Grundrechten oder zum Schutz von Minderheiten. Ob und wie die Politik dargelegte Optionen umsetzt, liegt außerhalb unseres Einflusses. Aber auch in der Phase der konkreten Formulierung von Rechts-

normen kann eine Beratung sinnvoll sein. Weitere Besuche werden folgen.

Die angestrebte Frist für die Annahme des Verfassungsentwurfs, ein Jahr nach Konstituierung der Verfassungsgebenden Versammlung, ist am 22. Januar verstrichen. Regierung und Opposition war es bis zu diesem Datum nicht gelungen, eine Einigung in den zuletzt umstrittenen Fragen, wie der künftigen föderalen Aufteilung des Landes, herbeizuführen. Die Erwartungen, die die erfolgreichen demokratischen Wahlen vom 19. November 2013 für die weitere Umsetzung des Friedensprozesses auslösten, haben sich damit zunächst nicht erfüllt.

Verabschiedung der Verfassung möglich

Die Parteien der Regierungskoalition verfügen in der Verfassungsgebenden Versammlung über eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten. Die Partei der ehemaligen maoistischen Rebellen (*Unified Communist Party of Nepal-Maoist, UCPN-M*), zuvor stärkste Fraktion, hatte an Vertrauen in der Bevölkerung verloren und war aus den Wahlen lediglich als drittstärkste Kraft hervorgegangen.

Für die Koalition wäre damit grundsätzlich die Möglichkeit der Verabschiedung des Verfassungsentwurfs im Alleingang gegeben. Gespräche zur Herbeiführung von Kompromisslösungen in den grundlegenden umstrittenen Fragen sollen gleichwohl weitergeführt werden. Für den Fall, dass ein Konsens nicht zu erzielen ist, hat die Regierung wiederholt die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung in den Raum gestellt und erste Schritte in diese Richtung unternommen.

Ein Oppositionsbündnis von 30 überwiegend regionalen und ethnischen Parteien (davon 19 in der Versammlung vertreten) unter Führung der *UCPN-M* fordert – unter Berufung auf das umfassende Friedensabkommen – die Verabschiedung der Verfassung im Konsens aller politischen Kräfte.

Wir hoffen, dass sich die beiden Lager auf tragfähige Lösungen verständigen, um den Weg frei zu machen für mehr Stabilität und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, von der alle Teile der Bevölkerung profitieren. Wir stehen bereit, Nepal bei den anstehenden Herausforderungen weiter nach Kräften zu unterstützen und dabei auch Instrumente der Rechtsstaatsförderung einzusetzen.

Zur Autorin

Gertrud Aichem-Degreif ist im Südasien-Referat des Auswärtigen Amtes als Länderreferentin für Nepal tätig und für die bilateralen und die EU-Beziehungen zu Nepal zuständig.

Endnoten

¹ Prof. em. Lehrstuhl Öffentliches Recht, Rechtsvergleichung, Recht der EG, ausländisches Öffentliches Recht der Universität Regensburg; Jean Monnet Lehrstuhl ad personam.

Hinweis zur Schreibweise

In diesem Artikel wurde die offizielle und im Auswärtigen Amt übliche Schreibweise „nepalesisch“ beibehalten. In den anderen Artikeln verwendet SÜDASIEN die ebenfalls mögliche Schreibweise „nepalisch“.