

# Die Perspektive der Madhesi

## Verfassungsänderungen und Menschenrechte in Nepal

Dipendra Jha

**Nepal ist ein Land der Vielfalt mit über hundert Sprachen und drei großen ethnischen Gruppen: Khas Arya, indigene Gemeinschaften und Madhesi. Seitdem Nepal vor 250 Jahren von Prithvi Narayan Shah erobert und geeint wurde, haben die Khas Arya bis heute Sprache und Kultur dominiert und die politische Führung inne gehabt. In allen staatlichen Organen – Regierung, Legislative, Exekutive und Judikative – sind Angehörige der Khas Arya überrepräsentiert. Unbeschadet der Umbrüche im Jahr 2006 stellen sie in manchen staatlichen Institutionen immer noch einen Großteil des Personals. Diese überproportionale Repräsentanz ist bis heute eine der großen Herausforderungen beim Aufbau einer gerechteren Gesellschaft. Der Beitrag zeigt einige Etappen dazu in der jüngeren Geschichte auf und gleichzeitig die bleibenden Herausforderungen.**

Im Zuge der Übergangsverfassung im Jahr 2007 (*Interim Constitution of Nepal*) wurde der Versuch unternommen, die Marginalisierung der indigenen Volksgruppen und der Madhesi zum Thema zu machen. Immerhin wurden sieben Volksgruppen anerkannt und ihnen damit der Zugang zu Quotenregelungen bei der Vergabe von staatlichen Arbeitsplätzen geebnet. Im Jahr 2015 erweiterten Parteiführer der größten politischen Parteien – *Nepali Congress*, CPN-UML (Vereinte Marxisten-Leninisten) und CPN-Maoist Centre – die Anzahl der Gruppen, die in die Quotenregelung aufgenommen werden können, auf 15; einschließlich armer Khas Arya-Gruppen. Die Parteiführer entstammten alle den Khas Arya. Ursprünglich bildeten die Maoisten diejenige Partei, die Themen wie Sprachenvielfalt, Säkularismus, Reform der staatlichen Strukturen und ein Ende der Diskriminierungen aufgrund von Sprache, Geographie, Rasse und Kultur in ihr Programm aufgenommen hatten.

### Neustrukturierung des Staates

Die Übergangsverfassung sah eine zukunftsweisende Neustrukturierung

des Staates vor, um Marginalisierung und Diskriminierung zu mindern. Die neue Verfassung, in Kraft seit September 2015, sollte nach einem Jahrzehnt bewaffneter Konflikte und einer langen Phase des politischen Übergangs der Beginn einer neuen Ära sein. Doch Inhalte wie auch Vorgehensweise bei der Ausarbeitung waren und sind umstritten.

Föderalistische Strukturen und lokale Verwaltungseinheiten in den Provinzen (*provincial entities*) sollten die Anliegen der marginalisierten Gruppen besser aufnehmen können. Stattdessen wurde in den Provinzen Nepali als Amtssprache eingeführt. Eine der sprachlichen Vielfalt angemessene Amtssprachenregelung kam nicht zustande. Die Regelung, jede von der Kommission für Sprache empfohlene Sprache solle der Liste der offiziellen Sprachen hinzugefügt werden, verfehlte die Problemstellung. Es ist nichts dagegen zu sagen, wenn Nepali als Amtssprache für die Kommunikation zwischen Zentrum und Provinz gewählt wird. Es kann aber nicht sein, dass ausgerechnet über eine neue Verfassung die Dominanz des Nepali in den Provinzen zementiert werden soll

– den Anliegen der marginalisierten Gruppen diametral entgegen.

Ebenso gehen die Ausführungen zur Staatsangehörigkeit an den Interessen einiger marginalisierter Gruppen mit matriarchaler Tradition vorbei. Rigide Vorschriften verhindern, dass Frauen ihre Staatsangehörigkeit automatisch auf ihre Kinder übertragen können. Bei Männern ist das alles kein Problem. Verpasst wurde ebenso die Chance, im Oberhaus eine parlamentarische Vertretung zu etablieren, die der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung hätte gerecht werden können. Immerhin handelte es sich um eine zentrale Forderung zur Stärkung der sogenannten Randgruppen. Es verwundert nicht, dass Madhesi und Tharu, die rund 30 Prozent der Bevölkerung ausmachen und überwiegend in der südlichen Tiefebene von Nepal, im Terai leben, die neue Verfassung umgehend angefochten haben.

### Der verfassungsgebende Prozess als Akt der Knebelung

Die Querelen um die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung (*Constituent Assembly*, CA) seit

2008 – Auflösung der ersten CA, zweiter Wahlgang, Mehrheitsentscheidung statt Konsenslösung – und die Ausrufung der neuen Verfassung bestätigten zurückliegende Erfahrungen mit dem Unwillen oder der Unfähigkeit der hergebrachten Parteien, sich mit einer zukunftsweisenden staatlichen Struktur zu beschäftigen. Selbst das katastrophale Erdbeben im April 2015 endete auf der Ebene der staatlichen Neuordnung in politischer Rangküne.

Unter Verweis auf die drängende Not der Erdbebenopfer wurde die neue Verfassung im „Schnelldurchgang“ und unter Missachtung verfassungsrechtliche Prinzipien durch die Abstimmungsprozesse gebracht. Einzelne Führungspersonen der Madhesi, Tharu und anderer marginalisierter Gruppen wurden innerhalb der genannten großen politischen Parteien gezwungen, die Entscheidungen der Parteien zur Verfassungsänderung hinzunehmen. Es war ihnen an einigen Stellen nicht einmal erlaubt, ihre Meinung zur Verfassungsänderung vorzubringen.

Mit Zweidrittelmehrheiten setzten die Parteiobere Mitspracherechte und Verfahren zur parlamentarischen Beratung außer Kraft. Angesichts der wachsenden faktischen Unmöglichkeit der eigenständigen Interessenvertretung boykottierten Rechtsberater der Madhesi und der indigenen Bevölkerungsgruppen den verfassungsgebenden Prozess. Selbst einfache Parteimitglieder in der CA erhielten keine Gelegenheit, jeden Paragraphen der Verfassung zu diskutieren.

In einem Sechzehn-Punkte-Abkommen wollten die großen Parteien die Grenzziehung der Provinzen verschieben. Aktivisten der Madhesi zogen vor das Oberste Gericht, das beschloss, dass die Grenzziehung der Provinzen vor einem Beschluss über eine neue Verfassung zu erfolgen hat. Überstürzt wurde nun entschieden, sechs Provinzen festzulegen und dabei die Karnali-

Region nicht als eigenständige Provinz auszuweisen. Der Protest gegen diese Entscheidung führte dazu, dass schließlich sieben Provinzen eingerichtet wurden.

Wiederum nicht ohne Hintergedanken: Die zwanzig Distrikte im südlichen Tiefland, in dem Madhesi und Tharu leben, wurden so in fünf Provinzen eingeteilt, dass nur eine (Provinz 2) vom Zuschnitt her den Madhesi eine Mehrheit erlaubt, um ihre eigene Provinzregierung zu etablieren. Zwölf der zwanzig Terai-Distrikte wurden den Hügelprovinzen zugeschlagen, wo statistisch gesehen nur die herrschende Khas Arya-Klasse eine Provinzregierung bilden kann. Angehörige der Tharu, die lange in Schuldknechtschaft (*Kamiya*) ausgebeutet wurden, bilden einen beachtlichen Anteil an der Bevölkerung im *Far-Western* Terai Bezirk. Die Provinzeinteilung splittet diese Volksgruppe jedoch auf und verteilt sie politisch auf mehrere Provinzen. Rein rechnerisch kommen sie so nie in die Lage, eine Mehrheit gegen die Khas Arya bilden zu können. Auf Proteste hiergegen reagierte die Regierung mit der Mobilisierung von Sicherheitskräften, Ausgangssperren sowie Versammlungs- und Demonstrationsverboten.

Einem Prozess, der die Beziehungen zwischen den vielfältigen Bevölkerungsgruppen in Nepal eigentlich neu ordnen, gerechter gestalten und mit den Mitteln des Dialogs organisieren sollte, droht der Schwenk zu einer zunehmenden Polarisierung und breiter werdenden Kluft entlang der historischen Gräben zwischen der politischen Khas Arya-Führung und den Madhesi, Tharu und anderen indigenen Bevölkerungsgruppen.

### Gezügelter Partizipation

Im Terai leben große Bevölkerungsgruppen, hauptsächlich Dalits und andere Minderheiten, die auf öffentlichem Land siedeln, weder Eigentum noch Staatsangehörigkeit besitzen.

Ohne letzterer haben sie jedoch keinen Zugang zu staatlichen Einrichtungen wie Schulen, Stipendien, Arbeitsstellen im öffentlichen Bereich oder auch in der Privatwirtschaft. Ohne Staatsangehörigkeit kann kein Bankkonto eröffnet, kein Grund oder Boden oder anderes Eigentum erworben werden. Mütter können ihre nepalische Staatsangehörigkeit nicht automatisch auf ihre Kinder übertragen. Dies gilt ebenso für Situationen, in denen Frauen von ihren Männern verlassen werden. Wurden Eltern eingebürgert, haben insbesondere Angehörige der Madhes aufgrund ihrer Vornamen und ihres Aussehens Schwierigkeiten mit der Staatsbürgerschaft. Laut UN-Kinderrechtskonvention, die Nepal ratifiziert hat, erhält ein Kind die Staatsbürgerschaft des Landes, wenn es dort geboren wurde und keine andere Staatsangehörigkeit besitzt. Inzwischen ist allerdings eine Stichtagsregelung in Kraft getreten. Inzwischen gibt es Familien, in denen ein Teil der Kinder die Staatsbürgerschaft bei Geburt übertragen bekam, die älteren Geschwister aber staatenlos sind.

In allen staatlichen Strukturen waren die Madhesi, Muslime, Dalits und Tharu von jeher marginalisiert. Die Khas Arya, etwa 30 Prozent der Bevölkerung, verfügten über 70 Prozent der Arbeitsstellen und Positionen in der Gerichtsbarkeit, Verwaltung, bei der Polizei, in den politischen Parteien und in der Armee. Im Zuge der Übergangsverfassung wurde eine spezifische Förderung (*affirmative action*; positive Diskriminierung) diskutiert, eine Bevorzugung bei der Besetzung von staatlichen Stellen in Aussicht gestellt und in der Übergangsverfassung verankert. Die neue Verfassung wurde gleich daraufhin verändert und die spezifische Förderung praktisch wirkungslos gemacht, indem nun auch „arme“ Khas Arya begünstigt werden. So bleiben Madhesi, Dalits, Frauen, Muslime und andere Marginalisierte bei Berufungen für die Menschenrechtskommission, Wahlkommission, als Richter/-innen oder Botschafter/-

innen einmal mehr außen vor. Die großen Parteien entscheiden.

Zur Ohnmacht gesellt sich ein Gefühl der Entfremdung. Junge Menschen unter den Madhesi fühlen sich von der Bewegung *Free Madhes Movement* und der *Alliance for Independent Madhes* (AIM) im Terai Distrikt angezogen. Es geht um Inklusion, Autonomie, Repräsentation und Identität. Aktivisten der AIM wurden in verschiedenen Terai-Distrikten mehrfach inhaftiert. Auf der Grundlage des Gesetzes zur Kontrolle organisierter Verbrechen (*Act to Control Organized Crime*) ist es erlaubt, Personen bis zu 90 Tage festzusetzen.

Die *National Human Rights Commission* (staatliche Menschenrechtskommission) ist ein autonomes Verfassungsorgan. Der Kommission gehören fünf Mitglieder an: eine Muslima und vier Vertreter der Khas Arya. Im Jahr 2016 musste sie sich einer Befragung durch den damaligen Premierminister unterziehen. Sie hatte bei den Vereinten Nationen in Genf im Rahmen der Länderprüfung *Universal Periodic Review* (UPR) Fakten über Menschenrechtsverletzungen im Terai unter den Madhes berichtet. Menschenrechtsorganisationen werden in Nepal häufig von Angehörigen der Khas Arya-Elite geleitet, und insofern von Madhesi und Tharus als nicht vertrauenswürdig erachtet. Die *Terai Human Rights Defenders Alliance* (THRD *Alliance*) ist hingegen nur langsam gewachsen, hat aber ihr Netzwerk inzwischen auf 20 Terai-Distrikte ausgeweitet. Insgesamt lässt sich beobachten, dass Zivilgesellschaft und aktive Menschenrechtsgruppen den lokalen Bezug der Madhesi nur wenig in den Blick nehmen. Sie setzen sich eher mit Berichten des UN-Hochkommissariats, von Human Rights Watch oder Amnesty International auseinander.

### Selektive Staatsgewalt

Auch im Bereich der Strafverfolgung setzt sich die selektive Wahrnehmung

fort. Im Rahmen der Proteste gegen die Verabschiedung der Verfassung 2015 kam es zu einer schweren Gewalttat im Westen des Terai. Acht Polizisten und ein Kind wurden im August 2015 von Protestierenden auf Seiten der Tharu getötet. Über hundert Tharu-Familien mussten ihre Häuser verlassen, nachdem diese in einem Vergeltungsakt niedergebrannt und ihre Geschäfte vom Mob zerstört worden waren. Nach mehr als eineinhalb Jahren waren zu den Gräueltaten gegen die Tharu noch immer keine Verfahren eingeleitet. Im Fall der Polizistenmorde wurden hingegen viele Tharu fälschlicherweise beschuldigt, einige verhaftet. Nach über einem Jahr an Protesten der Madhesi und Tharu hat die Regierung eine Untersuchungskommission eingerichtet. Sie hat allerdings nur eingeschränkte Rechte, Fakten über Fälle von Gewalt, Vandalismus, Brandstiftung und Menschenrechtsverletzungen zu sammeln.

Folter in den Gefängnissen ist an der Tagesordnung. Von exzessiver Gewalt seitens der Polizei wird bei jedem größeren oder kleineren Zusammenstoß berichtet. Keiner dieser Polizeibeamten, die exzessive Gewalt ausübten, scheint zur Verantwortung gezogen zu werden. Die Regierung ist nicht bereit, Folter als Straftat zu benennen und ein neues Gesetz dazu zu verabschieden. Die Opfer haben somit keine Chance auf Wiedergutmachung.

Im Februar 2016 wurde eine Kommission zur Wahrheitsfindung und Versöhnung (*Truth and Reconciliation Commission*) sowie eine Kommission für Verschwundene (*Disappearances Commission*) gegründet. Diese Kommissionen sollen die Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges (1996-2006) untersuchen. Ihr Mandat wurde im Februar 2017 für ein weiteres Jahr verlängert. Verfahrensfehler blockieren jedoch die Arbeit und die Erstellung eines Abschlussberichts. Die Opfer verlieren die Hoffnung, Gerechtigkeit zu erfahren. Nanda Prasad Adhikari, dessen Sohn von den Mao-

isten 2004 getötet wurde, verstarb im September 2014 nach 329 Tagen Hungerstreik, ohne dass der namentlich bekannte Täter zur Verantwortung gezogen worden wäre.

Mit der Begründung, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten, ist seit der Verfassungsreform in den Terai-Distrikten eine weiträumige Mobilisierung der Polizei zu beobachten. Die paramilitärisch organisierte APF wurde in den Terai-Distrikten mit schwerem Gerät eingesetzt. Die APF löst nicht nur durch das martialische Auftreten Ängste in der Madhesi-Bevölkerung aus, sondern scheint in größerem Maße in Korruptionsfälle verwickelt zu sein.

Was bleibt? Die Entwicklung im Terai braucht dringend auch die aufmerksame Beobachtung durch das Ausland. Die Menschenrechtsgruppen in der Region müssen gestärkt werden. Soweit möglich, benötigt die nepalische Regierung ihrerseits Anstöße für eine verantwortliche und verlässliche Regierungsführung sowie Unterstützung bei der rechtsstaatlichen Ausbildung von Sicherheitskräften und Strafverfolgungsbehörden.

*Aus dem Englischen übersetzt  
von Bärbel Wuthe*

#### Zum Autor



Dipendra Jha ist Jurist und hat sich auf Verfassungs- und Menschenrechte spezialisiert. Seit über zehn Jahren ist er in diesem Bereich tätig und leitet bei

der Menschenrechtsorganisation THRD (*Alliance & Terai Justice Centre*) den Arbeitsbereich zu marginalisierten Bevölkerungsgruppen, insbesondere der Madhesi, Muslime und Tharus.