

Staatskrise und Konfusion –

Verfassungsgebende Versammlung in Nepal aufgelöst

Thomas Döhne

In Nepal sind sämtliche Last-Minute-Versuche gescheitert, doch noch zum 27. Mai 2012 eine neue Verfassung zu verabschieden. Die Verfassungsgebende Versammlung (*Constituent Assembly* – CA), vor vier Jahren mit dem Auftrag gebildet, innerhalb von zwei Jahren eine neue Verfassung zu erarbeiten und den Friedensprozess zum Abschluss zu bringen, wurde am Abend des 27. Mai 2012 aufgelöst. Die Abgeordneten wurden unzeremoniell nach Hause geschickt. Ministerpräsident Bhattarai kündigte in einer Ansprache an die Nation für den 22. November Neuwahlen an. Die Opposition sieht darin den Versuch, illegal an der Macht zu bleiben. Sie hat eine Kampagne zum Rücktritt der Regierung und zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit gestartet. Die maoistische UCPN-M steht kurz vor der Spaltung. Das politisch gebeutelte Land befindet sich in Krisenstimmung und Konfusion. Jetzt drohen eine weitere Krisenschleife und die Gefahr, in ethnisch motivierte Gewalt abzugleiten.

In Nepal hat die Unfähigkeit der politischen Eliten, sich trotz mehrfacher Anläufe auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf zu verständigen, die schwerste Staatskrise seit Beendigung des Maoistenaufstands und dem Abschluss des Friedensvertrags im November 2006 ausgelöst. Mit einem Schlag wurden die Hoffnungen von Millionen Menschen zunichte gemacht. Sie hatten sich die Verabschiedung einer demokratischen und progressiven Verfassung erhofft; einen stabilen rechtsstaatlichen Rahmen, Gleichberechtigung aller Bürger/-innen sowie stärkere Repräsentanz und Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen. Entsprechend groß ist jetzt die allgemeine Frustration und das Gefühl, ein weiteres Mal von einer Clique prinzipienloser Parteipolitiker verraten worden zu sein, denen Machterhalt und Selbstbereicherung wichtiger sind als das Wohl der Nation.

Die Verfassungsgebende Versammlung

Die Wahlen für eine Verfassungsgebende Versammlung (CA) waren nach dem Friedensschluss vom November 2006 als Meilenstein auf dem Weg in ein „neues Nepal“ gesehen worden. Ob-

wohl im Vorfeld der Wahlen über Gewalt berichtet worden war, hatten internationale Wahlbeobachter später einen weitgehend friedlichen und fairen Verlauf der Wahlen bescheinigt. 335 Abgeordnete waren am 10. April 2008 direkt, 240 über Parteilisten in die CA gewählt, weitere 26 Abgeordnete anschließend direkt vom Ministerpräsidenten ernannt worden. Die maoistische CPN-M hatte fast 39 Prozent aller Stimmen erhalten und war mit 220 Sitzen auf Anhieb zur stärksten Fraktion innerhalb der CA geworden. Die beiden Traditionsparteien *Nepali Congress* (NC) und CPN/UML konnten 110 bzw. 103 Sitze erzielen, die übrigen Sitze gingen an zahlreiche kleinere Parteien. Die CA mit 601 Abgeordneten war sehr inklusiv und repräsentativ, mit fast 35 Prozent Frauen und einem hohen Anteil Vertreter(innen) ethnischer Minderheiten und zivilgesellschaftlicher Gruppen. In der Interimsverfassung von 2007 war das Mandat der CA auf zwei Jahre und folgende Aufgaben begrenzt worden: Abschluss des Friedensprozesses, Erarbeitung einer neuen Verfassung und – auf deren Grundlage – Vorbereitung allgemeiner Wahlen. Die CA war Ausdruck der Hoffnung der Menschen auf dauerhaften Frieden und die verfassungsrechtliche Absicherung der im Volks-

aufstand von 2006 (*Jana Andolon II*) erkämpften Freiheitsrechte.

Das Scheitern der CA

Das ambitionierte Vorhaben, über die CA in einem breiten demokratischen Prozess eine neue Verfassung zu erarbeiten, ist nicht erst am 27. Mai 2012 und nicht allein an der Frage der zukünftigen föderalen Staatsstruktur gescheitert. Allein vier Regierungswechsel in den letzten vier Jahren sind ein Indiz für anhaltende politische Machtkämpfe in einer schwierigen Übergangsphase. Großes Misstrauen zwischen den politischen Parteien sowie parteiinterne Rivalitäten und Fragmentierungen haben den CA -Prozess von Anfang an negativ beeinflusst und behindert. Hinzu kommt, dass die meisten Parteien von einem kleinen Personenkreis, fast ausschließlich Männer aus privilegierten Kasten, dominiert werden und erhebliche Demokratie-Defizite aufweisen: im Umgang mit den eigenen Mitgliedern, bei der finanziellen Transparenz und in Entscheidungsprozessen. Dies hat sich von Anfang an nachteilig auf die Umsetzung der in der Interimsverfassung für die CA definierten Aufgaben ausgewirkt. Statt sachlich, konstruktiv und konsensorientiert am

Prozess mitzuwirken, waren die Parteiführer sämtlicher großer Parteien, ein paar Dutzend Männer, zumeist damit beschäftigt, die CA für eigene Machtinteressen zu instrumentalisieren und wichtige politische Absprachen am Parlament und der Öffentlichkeit vorbei, in Hinterzimmern von Privathäusern und Hotels zu treffen. Oft wurden Abkommen mit anderen Parteien geschlossen, die kurze Zeit später nicht mehr gültig waren. Viele CA-Abgeordnete wurden von der eigenen Parteiführung verspätet oder gar nicht darüber informiert, was da ausgehandelt worden war. Es wurde kleinkariert und prinzipienlos um Posten geschachert und von den eigentlichen Aufgaben der CA abgewichen. Obwohl das ursprüngliche Mandat der CA wiederholt auf schließlich vier Jahre verlängert wurde, kam der Prozess nur zögerlich voran. Eine erneute Verlängerung über die Frist des 27. Mai hinaus war in einem Erlass des Obersten Gerichts untersagt worden. Die Hoffnung vieler, dass noch in letzter Minute eine Kompromisslösung gefunden und wenigstens ein Verfassungsentwurf vorgelegt werden würde, erfüllte sich nicht.

Streit um die zukünftige föderale Staatsstruktur

Eine Schlüsselfrage, über die bisher keine Einigung erzielt werden konnte, betrifft die nach der zukünftigen föderalen Staatsstruktur, bzw. auf welcher Grundlage jene geschaffen werden soll. Die Maoisten gaben während des Aufstands verschiedenen ethnischen Gruppen (Magar, Tharu, Limbu, Kirate, u.a.) und den Bewohnern des Madesh Autonomieversprechen; sie haben bei jenen hohe Erwartungen geweckt. Diese lassen sich in dem multi-ethnischen Nepal mit über 100 ethnischen Gruppen und fast ebenso vielen Sprachen kaum verwirklichen, ohne dass dies zu neuen Konflikten, neuer Benachteiligung und Ausgrenzung führt. Daher wird mit Recht gefragt, ob eine auf ethnischer Identität begründete Festlegung von Bundesstaaten/Provin-

zen in Nepal überhaupt Sinn macht. Die hitzig geführten Diskussionen im Vorfeld, eine gewaltbereite Rhetorik, militant durchgesetzte tage- und wochenlange Transportstreiks (*Bandas*) in verschiedenen Landesteilen, Angriffe auf Pressevertreter und kommunalistische, ethnisch motivierte Übergriffe haben einen ersten Vorgeschmack darauf gegeben, was es bedeuten kann, wenn die Pandorabüchse ethnisch basierter Ressentiments noch weiter geöffnet wird. Diese Gefahr wird inzwischen parteienübergreifend gesehen, doch keiner weiß derzeit, wie das komplexe Problem zu lösen ist.

Schwierige Verhandlungsdynamik

Die schwierige Verhandlungsdynamik lässt sich im Rückblick exemplarisch wie folgt beschreiben: Wenige Wochen vor Ablauf der Frist hatten sich die Maoisten mit den beiden anderen großen Parteien *Nepali Congress* und CPN/UML (UML) auf ein 11-Provinzen-Modell verständigt, allerdings ohne zuvor die Koalitionspartner der

Madheshi-Gruppen zu konsultieren. Dieser Kompromiss hatte NC und UML veranlasst, der Bildung einer neuen Regierung unter Ministerpräsident Bhattarai (UCPN-M) zuzustimmen. Bereits wenig später wurden die im Dachverband NEFIN zusammengeschlossenen indigenen Gruppen von Maoistenchef Dahal (UCPN-M) dazu aufgestachelt, auf die Straße zu gehen, falls sie mit diesem Arrangement nicht einverstanden seien. NEFIN und ein Zusammenschluss von Madheshi-Gruppen trugen ihre Proteste militant auf die Straße und brachten das Land mehrere Tage zum Stillstand. Die Maoisten wiederum nahmen dies zum Anlass, den zuvor mit NC und UML ausgehandelten 11-Staaten Kompromiss für null und nichtig zu erklären. Statt-

Rechts: Kathmandu, 27. Mai: Aktivisten/Vertreter ethnischer Gruppen demonstrieren medienwirksam vor dem Parlamentsgebäude.

Unten: Kinder mit Stöcken als „Streikposten“ vor einem brennendem Motorrad beim NEFIN Generalstreik (Banda)

Bilder: Thomas Döhne





Kathmandu am 27. Mai: Polizei sichert die Bannmeile um das Parlamentsgebäude

Bild: Thomas Döhne

dessen brachten sie die 10 bzw. 14 Provinzen-Modelle wieder ins Spiel, die das von den Maoisten handverlesene CA-Komitee für Staatsstrukturierung zuvor vorgelegt hatte. In verschiedenen Distrikten Westnepals wurde unterdessen der längste *Banda* überhaupt organisiert, von einem Bündnis verschiedener Brahmanen/Chetri und Dalitorganisationen, die sich für eine einheitliche Provinz Far-West Nepal starkmachen und gegen die föderale Aufteilung der Region sind. Von diesem Generalstreik waren gleich mehrere Distrikte betroffen, in denen es schnell zu Versorgungsengpässen und einem vollständigen Stillstand des öffentlichen Lebens kam. Zeitgleich legten Tharuorganisationen, die sich für einen autonomen Tharustaat in mehreren Distrikten Westnepals einsetzen, ebenfalls mit einem mehrtägigen *Banda* das gesamte öffentliche Leben lahm. Vereinzelt kam es zu gewaltsamen Konfrontationen zwischen den beiden Gruppen, die unterschiedliche, nicht mit einander vereinbare Ziele und Anliegen verfolgen. Erst Verhandlungen mit aus Kathmandu angereisten Regierungsvertretern, bei denen die Regierung Zugeständnisse an die jeweiligen Gruppen machte, brachten diese zum Einlenken. Doch die Regierung kann es nicht allen recht machen, und die Probleme sind nur aufgeschoben, nicht gelöst.

Legitimität der Regierung zweifelhaft

Die Legitimität der Regierung ist nach Auflösung der CA zweifelhaft geworden, da die Interimsverfassung keine Regierung ohne Parlament vorsieht. Ministerpräsident Bhattarai trat sein Amt vor zehn Monaten mit folgenden Ankündigungen an: 1. Die Verfassung kann nur unter einer maoistisch geführten Regierung geschrieben werden, da die UCPN/M die größte Partei im Parlament ist. 2. Er wird die Straflosigkeit beenden. 3. Er wird die Integration von Ex-Kombattanten in die Armee zum Abschluss bringen. 4. Er wird dafür sorgen, dass Nepal fristgerecht eine neue Verfassung erhält. Außerdem hatte er angekündigt, noch vor dem 27. Mai zurückzutreten, um so den Weg zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit freizumachen. Nur wenige dieser Ankündigungen wurden bisher umgesetzt. Vier Jahre hatten die Bürger/-innen auf eine neue Verfassung gewartet, welche die Ära eines „neuen Nepal“ einleiten sollte. Stattdessen stehen sie nun mit leeren Händen da.

Nepal befindet sich erneut in einer Verfassungskrise, mit einem Interims-Präsidenten, einem Interims-Ministerpräsidenten und einem Übergangskabinet mit umstrittener Legitimität, doch

ohne Parlament und sonstige gewählte Vertreter des Volkes. Justiz, Staatsbürokratie und Armee bestehen als staatliche Institutionen fort, doch auch sie bleiben von der Verfassungskrise nicht unberührt. Niemand weiß mehr, was legitim und was illegitim ist, was verfassungskonform und was nicht. Es bestehen Unklarheiten und unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung der in der Übergangsverfassung formulierten Bestimmungen, was im Falle der Nichtverabschiedung einer neuen Verfassung zu tun ist.

Zukunft ungewiss

Am 9. Juni fand in Kathmandu eine Großkundgebung von Oppositionsparteien unter Führung von NC und CPN/UML statt, die sich gegen die Abhaltung von CA-Neuwahlen am 22. November richten und den sofortigen Rücktritt der Regierung Bhattarai fordern. Tags darauf haben royalistische Gruppen ebenfalls eine Großkundgebung in Kathmandu abgehalten. Sie sehen die CA als restlos gescheitert an, wollen die Verfassung von 1990 wieder in Kraft setzen und machen sich für eine Wiedereinführung der Monarchie stark. Maoistenchef Dahal hat inzwischen signalisiert, dass er sich eine vorübergehende Wiedereinsetzung der am 27. Mai aufgelösten CA vorstellen kann. Unterdessen haben die Hardliner innerhalb der UCPN-M mit der Abspaltung und Neugründung einer eigenen kommunistischen Partei gedroht. Sie werfen Dahal und Bhattarai abweichlerisches Verhalten und Verrat an der Revolution vor und wollen die Spaltung am 15. Juni in die Wege leiten. Welche neue Dynamik aus diesem Kräftespiel entsteht, bleibt vorerst ungewiss.

Dem Land jedenfalls drohen unruhige Zeiten.

Zum Autor

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