

Aus Frauensicht – Widersprüche in der Verfassung Nepals

Ein Interview mit der Rechtsanwältin und Vorsitzenden der politischen Beratungsorganisation *Himal Innovative Development and Research*¹, Indu Tuladhar.

Gabriele Köhler

Indu Tuladhar ist eine in Nepal renommierte Rechtsanwältin, Politikanalytikerin und Konfliktexpertin. Sie hat ein Studium in internationaler Konfliktanalyse an der Universität von Kent in Canterbury in England abgeschlossen und Berufserfahrung in UN-Behörden, bei *Save the Children* und anderen internationalen und nationalen Organisationen. Darüber hinaus ist sie „Chevening“-Stipendiatin.¹ Ihr neues Buch *The Constitution of Nepal, 2015 and Women: Where we are* ist eine kritische Analyse der neuen Verfassung aus der Perspektive der Frauenrechte. Das Buch wurde als Handbuch für Sozialarbeiter/-innen auf Gemeindeebene und Rechtsaktivisten geschrieben. Darüber hinaus kann es für jeden nutzbringend sein, der an der Verfassung von Nepal von 2015 aus der Perspektive der Frauenrechte interessiert ist. Gabriele Köhler sprach in Kathmandu mit der Autorin.

Gabriele Köhler: *Frau Tuladhar, Sie sind bekannt und geachtet wegen ihrer analytischen, fachkundigen und zugleich leidenschaftlichen Beiträge zur neuen nepalesischen Verfassung, die im Herbst 2015 nach siebenjährigen Verhandlungen in der Verfassungsversammlung angenommen wurde. Welche Bedenken hatten Sie hinsichtlich des Entwurfs der Verfassung, und wurden diese bearbeitet und angegangen?*

Indu Tuladhar: Nun, wir hatten einige Bedenken hinsichtlich der Sicherung der Rechte von Frauen, Kindern, Minderheiten und Dalits im Land. Einige dieser Bedenken werden in der nepalesischen Verfassung von 2015 aufgegriffen, während andere noch der Bearbeitung harren. Zum Beispiel Themen, die sich mit Gleichheitsrechten, Inklusion, Erbrecht, reproduktiven Rechten, dem Recht, sich gegen Ausbeutung zur Wehr zu setzen, Entschädigung für Verbrechenopfer und so weiter befassen. Einige Gruppen machen sich auch Sorgen über Maßgaben zur Föderalisierung und so weiter.

Ich mache mir insbesondere Sorgen über die Rechte von Frauen, Kindern und der Dalit-Gemeinschaft. Einige meiner Bedenken wurden ausgeräumt, andere müssen noch angepackt werden. Ein Thema, das bisher zum Beispiel von der neuen Verfassung nicht angesprochen wurde, sind die Bürgerrechte von Frauen und Minderheiten, darunter die Madhesi². Die Sprache der Verfassung ist oftmals nicht eindeutig. Ursprünglich hieß es, dass jedes Kind, dessen Vater oder Mutter Nepali ist, ein nepalesischer Staatsbürger sei. Aber dann heißt es in einer späteren Klausel, dass, wenn eine Frau einen Ausländer heiratet, ihr Kind besondere Bedingungen erfüllen muss, um Anspruch auf die Staatsbürgerschaft zu haben. In der Verfassung steht, dass das Kind naturalisiert werden kann – aber das bedeutet, dass nicht jeder automatisch die Staatsbürgerschaft hat. Es gibt eine zweite Klausel für den Fall, dass der Vater unbekannt ist. Zwar kann die Staatsbürger-

schaft von der Mutter auf das Kind übertragen werden, aber sie muss einen Nachweis darüber beibringen, wo der Vater sich aufhält. Das ist eine patriarchalische Vorstellung, denn es bedeutet, dass die Anwesenheit der Mutter nicht ausreicht. Unter manchen Umständen kann es für sie schwierig sein, den Vater zu finden. Kinderrechtsaktivist(inn)en weisen auf das Risiko hin, dass künftig manche Menschen in Nepal als Staatenlose behandelt werden.

Die Verfassung enthält viele derartige, widersprüchliche Vorschriften.

Sind Sie im Großen und Ganzen mit der Verfassung zufrieden?

Meine spontane Antwort ist: Keine Verfassung ist vollkommen. Eine Verfassung kann auf drei verschiedene Weisen verstanden werden:

- als schriftliches Dokument,
- aufgrund ihrer Umsetzung in die Praxis und

- aus den aus ihr resultierenden juristischen Eingriffen und Interpretationen.

Diese drei Ebenen sind miteinander verknüpft. Im Idealfall führen sie zu einem sich entwickelnden, anpassungsfähigen politischen Prozess. Nepals Verfassung wurde innerhalb von vier Monaten nach ihrer Einsetzung bereits ergänzt. Das beweist ihre Flexibilität.

In der Verfassung sind Widersprüche eingebaut. Die Frage ist, ob sie absichtlich so entworfen wurde, um manchen Bürgern ihre Rechte zu verwehren, oder ob den Planern manche Auswirkungen einfach nicht bewusst waren. Ein Beispiel: In Artikel 38 werden Frauenrechte als Grundrecht festgelegt, darunter das Recht auf Erbfolge und Übernahme des mütterlichen Nachnamens als Familienname, oder das Recht auf eine Frauenquote innerhalb des Wahlrechts und so weiter. Aber andere Bestimmungen in der Verfassung widersprechen diesen Rechten. Das Recht auf Erbfolge ist als Grundrecht von Frauen garantiert, aber zugleich gibt es Einschränkungen hinsichtlich der Erteilung der Staatsbürgerschaft für ein Kind allein über die Staatsbürgerschaft der Mutter.

Ein weiteres Beispiel ist der Begriff Ausbeutung. Im Abschnitt über die Grundrechte sind alle Formen der Ausbeutung aufgrund von Religion, Tradition, Brauchtum, Gepflogenheiten verboten. Aber die Verfassung

sieht nicht vor, dass Zuwiderhandlungen strafbar sind. So sind zwar repressive Praktiken wie *chaupadhi*³ verboten, aber sie sind nicht strafbar. Dadurch besteht kein Druck, solche Praktiken abzuschaffen.

Ein ähnliches Problem ist, dass ein Recht auf Entschädigung in der Verfassung festgelegt, aber nicht vereinheitlicht ist. Beispielsweise heißt es über die Entschädigung weiblicher Gewaltopfer: „Frauen dürfen keiner physischen Gewaltanwendung unterworfen werden. Gemäß geltendem Recht haben Gewaltopfer ein Recht auf Entschädigung. „Dagegen sollen Kinder vom Täter direkt entschädigt werden – ebenfalls gemäß geltendem Recht. Im Fall von Kindern ist mithin nicht der Staat, sondern der Täter für die Entschädigung zuständig. Wenn er oder sie die Entschädigung nicht leisten kann, gibt es keine. Im Fall von Frauen wurde das nicht präzisiert.

Ein weiteres Beispiel sind die Begriffe soziale Inklusion und Teilhabe. In Artikel 38 stellt die Verfassung eindeutig das Grundrecht auf anteilmäßige Vertretung von Frauen in allen Einrichtungen des Staates fest. Spätere Artikel der Verfassung legen dagegen eine Quote von 33 Prozent für Frauen fest, besonders im Fall der staatlichen und der föderalen Gesetzgebung, und nicht 50 Prozent. Die neue Verfassung hat ein gemischtes Wahlsystem beschlossen, sodass in der Praxis nicht einmal die Frauenquote von 33 Prozent in den gewählten Körperschaften gelten wird.

Trotz all dieser Schwächen und Einwände bin ich im Großen und Ganzen optimistisch. Wir können die

Indu Tuladhar bei einer Veranstaltung in Kathmandu im Jahr 2015.

Foto: Himal Innovative Development and Research Pvt. Ltd.(HIDR)

Schwächen der Verfassung nach und nach korrigieren.

Einige Kritiker sagen, die gutgemeinte Kritik der ausländischen Fachberater/-innen in Nepal an der sozialen Ausgrenzung habe zu einer Überbetonung der Identitätspolitik geführt. Identitätspolitik ist polarisierend, und sie wurde zum Haupthindernis bei der Konzipierung und Verabschiedung der Verfassung, weil die Parlamentarier/-innen den ethnischen oder sozialen Gruppierungen in ihren Wahlkreisen verpflichtet waren und sich deshalb nicht auf programmatische Themen konzentriert haben. Eine andere Deutung ist die, dass die Maoistische Partei die Identitätspolitik ausspielte, um die Nation zu spalten. Stimmen Sie dem zu, oder gibt es andere Interpretationen?

Identität ist ein wichtiges Thema, aber es gibt hier eben nicht nur eine einzige Identität. Wir alle haben vielfältige Identitäten: die berufliche Stellung, den Familienstand, die Gruppenzugehörigkeit – sie alle verändern sich im Laufe der Zeit. Identität ist immer im Fluss.

Wir wertschätzen ein demokratisches System, eine demokratische Gesellschaft und kämpfen seit Jahrzehnten dafür. In einer demokratischen Gesellschaft ist die bürgerliche Identität wichtig. Bürgerliche Identität umfasst vier Elemente: gleichberechtigte Bürger und Bürgerinnen sein, die die gleichen Chancen haben, das Recht auf soziale Sicherung, Zugang zum Markt und Rechtsstaatlichkeit.

Der Diskurs über Identität in Nepal hätte diese vier Grundzüge bürgerlicher Identität berücksichtigen sollen. Soziale Sicherung kann dazu dienen, die Ressourcen umzuverteilen. Wir müssen auch Rechtsmittel gegen die soziale Ausgrenzung gesellschaftlicher Gruppen einlegen. Aber ein wirklicher Diskurs über Identität fehlt in Nepal. Der gesamte bisherige Identitätsdiskurs ist konzeptionell falsch angelegt!

Es handelt sich um kurzfristige politische Spiele. Zurzeit ist die Identi-



tät des Einzelnen vor allem durch seine ethnische Identität geprägt. Das widerspricht dem Konzept der bürgerlichen Identität. Seit der Friedensvereinbarung von 2006 wird unsere Geschichte falsch interpretiert.⁵ Die Diskriminierung nach Kasten und die gesellschaftliche Ausgrenzung aus ethnischen Gründen sind soziale Realitäten. Die Frage ist aber, ob die derzeit vorgeschlagenen Maßnahmen der richtige Weg zur Verhinderung von Diskriminierung sind oder ob sie zum Gegenteil führen? Ich denke, wirtschaftliches Empowerment, Wirtschaftswachstum, Verbesserung der Marktmechanismen, ein funktionierendes System sozialer Sicherung und Rechtsstaatlichkeit wären eine bessere Methodik, um Chancengleichheit für alle zu garantieren, sodass unfaire Spielregeln verändert werden.

Wenn ich durch die Altstadt von Kathmandu oder von Patan oder durch Bhaktapur gehe, fällt mir auf, dass die Bewohner/-innen ihre beschädigten Häuser behelfsmäßig repariert haben, und wie das tägliche Leben und die Alltagsgeschäfte weitergehen. Soweit ich weiß, sind die Regierungsmittel zum Wiederaufbau der Häuser auch 13 Monate nach dem Erdbeben den Bewohner(inne)n immer noch nicht ausgezahlt worden. Warum nicht? Zuerst einmal muss man anmerken, dass Familien aller Schichten und Klassen betroffen sind. Ein Beispiel: Das Haus meiner Großeltern wurde beim Erdbeben zerstört. Vor dem Erdbeben hatten sie ein großes Haus in einem Dorf und jetzt sind sie plötzlich obdachlos geworden, weil ihr einziges Vermögen, die Immobilie, zerstört wurde. Meine Großeltern leben jetzt in einem Schuppen in der Nähe ihres ehemaligen Hauses.

Niemand versteht die Wiederaufbaustrategie der Regierung und deren Richtlinien. Darüber hinaus werden sie nicht umgesetzt. Ich habe drei Beobachtungen gemacht:

Mit der Verteilung der finanziellen Mittel gibt es Schwierigkeiten auf-

grund der starken parteipolitischen Einflussnahme auf den Staatsapparat.

Eine rationale politische Führung fehlt: Oft fehlt es den Politikern an Weisheit. Die Führung selbst achtet die Rechtsstaatlichkeit nicht, sondern sie regiert durch willkürliche Gesetze – die Richtlinien werden von Gruppen mit Eigeninteressen manipuliert.

Entscheidungsprozesse werden von politischen Kadern statt von technischen Fachleuten gesteuert. Ein Beispiel: Die Menschenrechtskommission sollte aus einer unabhängigen Expertengruppe bestehen, die mit keiner politischen Partei verbunden ist. Aber sogar das Gerichtswesen ist in Nepal jetzt politisiert. Alle staatlichen Institutionen werden parteipolitisch instrumentalisiert. Wie könnte man da erwarten, dass sich die Lage verbessert?

Nach dem Erdbeben stellten die Nationale Planungskommission und die Ministerien mit Hilfe multilateraler und bilateraler Partner sehr schnell und effektiv einen Wiederaufbauplan auf. Die internationale Konferenz zum Wiederaufbau war insofern ein politischer und finanzieller Erfolg, als bedeutende finanzielle Mittel von den Gebern zugesagt wurden. Warum hat es nach diesem energiegeladenen Beginn so lange gedauert, eine Wiederaufbaubehörde zu schaffen? Ja, allein die Ernennung des Leiters dieser Wiederaufbaubehörde dauerte lange, neun Monate. Das ist ein Beispiel für die Überpolitisierung von Stellenbesetzungen sowohl im technischen als auch im Verwaltungsbereich.

Die gegenwärtige Regierung folgt dem Rotationsschema bei der Machtaufteilung, da die drei Hauptparteien etwa die gleiche Abgeordnetenzahl in der Konstituierenden Versammlung haben. Zwar kann man die Machtaufteilung verteidigen, weil sie im Allgemeinen zu größerer Stabilität einer Regierung führt, in Wirklichkeit scheint sie allerdings Fortschritt und Wandel zu ersticken. Vor Ort scheint wenig voranzukommen, we- der hinsichtlich des Wiederaufbaus nach dem

Erdbeben, noch hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Wie schätzen Sie das ein? Welche Alternativen könnte es geben?

Die politischen Prozesse in Nepal sind unvorhersehbar. Die politischen Akteure sind unberechenbar, und es ist schwierig, ihre Bewegungen zu verstehen. Mit rechtsstaatlichen Prinzipien hat das wenig zu tun.

Die gegenwärtige Situation ist auch das Ergebnis des in der Verfassung von 2015 angenommenen parlamentarischen Regierungssystems. Eine präsidentiale Regierungsform wäre besser gewesen – mit einer Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Parlament. Es hätte nicht gestattet werden dürfen, dass die Exekutive Gesetzestexte formuliert, die dann der Ministerrat beschließt, wie es derzeit durchaus der Fall ist.

In Nepal beanspruchen 17 politische Parteien die Macht im Staat. Dahinter geht es um persönliche und politische Eigeninteressen. Das gemischte Wahlsystem⁶, das wir beschlossen haben, ermöglicht es keiner Partei, die Mehrheit zu erringen.

Dies ist ein unmöglicher Zustand, aber solange die Menschen ihr Wahlrecht missbrauchen und inkompetente, korrupte und irrationale politische Führer wählen, gibt es keine Lösung, und die schwierige Situation setzt sich fort. Kurz gesagt: Die Wähler sollten bewusst daran mitwirken, einen rechenschaftspflichtigen Staat und ein effektives Regierungssystem aufzubauen.

Wir haben zum Beispiel in informellen Interviews mit Parlamentariern erfahren, dass die Abfassung von Gesetzen nur ihre vierte oder fünfte Priorität sei. Sie sagen, das komme daher, dass ihre Wähler von ihnen konkrete Maßnahmen einforderten, wie zum Beispiel Wasserleitungen für ihr Dorf, aber weniger interessiert seien an Gesetzgebung oder Politikvorgaben. Außerdem wollen die Partei-

politiker es ihrer Parteiführung und anderen Parteimitgliedern, und weniger der Öffentlichkeit, recht machen. Deswegen ist politische Bildung so wichtig. Die politische Bildung in unserem Land ist zu sehr auf die technischen Einzelheiten des Wählens fokussiert. Wichtiger wäre aber, die Diskussion darüber zu führen, nach welchen Kriterien man eine Partei oder eine Person wählt.

Immer mehr Familien schicken ihre Kinder in gebührenpflichtige Privatschulen, obwohl die Regierung kostenlose Grundschulen für alle versprochen hat. Auch die medizinischen Ausgaben sind trotz dem Bekenntnis der Regierung zur Gesundheitsfürsorge für alle extrem hoch. 2,2 Millionen junger Männer haben das Land verlassen, um im Ausland zu arbeiten, weil es in Nepal keine angemessen bezahlten Arbeitsplätze gibt. Sie üben ausbeuterische und hoch riskante Tätigkeiten aus: Es gibt Berichte, dass jährlich 900 junge Männer auf Baustellen wie denen in Qatar ums Leben kommen. Was muss geschehen, damit sich diese fatale Situation ändert und zu einer Situation der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit wird, wie sie die nepalesische Verfassung verspricht – und was mit ein Auslöser für den Bürgerkrieg der Jahre 1996-2006 gewesen war?

Die Gründe dafür sind dieselben, wie wir sie oben skizziert haben: der Mangel an Rechtsstaatlichkeit und der Mangel an Interesse von Politikern und Parlamentariern.

Es gibt keine Alternative zur Demokratie – aber auch sie schafft Probleme; doch diese Probleme kann man lösen. Seit den 1990er-Jahren haben politische Ideologien das Land gespalten. Seit 2006, nach dem Ende des Bürgerkriegs, wird Nepal zunehmend durch Kasten- und ethnische Zugehörigkeit gespalten. Das ist ein ernstes Problem!

Sie sind die Gründerin der neuen kreativen Denkfabrik Himal Innovative Development and Research (HIDR). Erzählen Sie uns etwas über den Hintergrund von HIDR. Wie sind Sie auf die Idee gekommen?

HIDR ist eine politische Beratungs-institution. Sie bietet der Regierung, Entwicklungsorganisationen, den UN, lokalen Körperschaften und NRO technische Unterstützung und Beratung. Wir arbeiten auf vier Gebieten: Politikanalyse und -dialog, Rechtsberatung, politische Interessenvertretung sowie Forschung und Publikationen. Das schafft ein System, vergleichbar einem Ökosystem.

HIDR ist auch das Sekretariat des *Council of Thinkers*. HIDR brachte diese Idee auf, um das soziale Verantwortungsgefühl zu fördern. *Council of Thinkers* ist ein multi-disziplinäres Forum von Intellektuellen, politischen Entscheidungsträgern und Praktikern.

Meine Motivation rührt her von der Geschichte meiner Großeltern, meiner Eltern und meiner eigenen. Wir kämpfen seit drei Generationen für Demokratie. Es waren Volksbewegungen⁷; sie waren aber auf vielerlei Weise doch auch mit Gewalt verbunden. Wir müssen einen anderen Weg finden. Wir brauchen eine „Wissensbewegung“ (*knowledge movement*), basierend auf Rationalität, Weisheit und Logik, um Möglichkeiten zu erkennen, wie wir unsere Differenzen verringern und unsere Bedürfnisse und Probleme gewaltfrei zur Sprache bringen können. Interessenskonflikte sind natürlich, aber wenn wir unser Denken und Handeln auf Wissen und Erfahrung gründen, können wir die Konflikte verringern. Wissen ist die Grundlage. Da müssen wir investieren – das ist meine Motivation.

Vor Kurzem haben wir ein neues Buch von Dr. Surendra Bhandari veröffentlicht, in dem es genau darum geht: *Constitutional Designing and Implementation Dynamics: Federalism and Inclusive Nation Building in Nepal*. Das ist das erste Buch auf dem nepalesischen Markt zu dem Thema nach der Verkündigung der Verfassung von 1915.

Und eine persönliche Frage: Sind Sie eine der wenigen Frauen in Nepal, die an der Spitze einer unabhängigen Denkfabrik stehen? Ist es in politischer Hinsicht schwierig, in einer patriarcha-

lischen Gesellschaft die entsprechende Aufmerksamkeit zu bekommen?

Vielleicht! Zwar sind mir auf der persönlichen Ebene einige Hindernisse begegnet, aber auf der beruflichen Ebene nicht. Mit politischen Entscheidungsträgern, den UN und anderen kooperiert unsere Denkfabrik gut. Ich bin nicht besonders bekannt, aber vielleicht sind die Menschen durch meine Artikel und Rezensionen mit meinen Ideen vertraut. Und ich bringe meine Agenda für eine gerechte Gesellschaft voran, in der alle Menschen gleiche Chancen haben.

Vielen Dank für dieses Gespräch!

*Aus dem Englischen übersetzt von
Ingrid von Heiseler*

Zur Autorin

Gabriele Köhler ist Entwicklungs- und Wirtschaftswissenschaftlerin sowie Beraterin von UNRISD. Sie arbeitete einige Jahre beim UNICEF *Regional Office* in Kathmandu und ist Beraterin bei den Initiativen für soziale Grundsicherung in Nepal.

<http://www.gabrielekoehler.net>

Anmerkungen

¹ *Chevening* ist ein internationales Programm zur Verleihung von Auszeichnungen durch die britische Regierung. Sein Ziel ist die Ausbildung globaler Führungskräfte.

<http://www.chevening.org>

² Eine Sprachgemeinschaft, die vor allem in Südnepal lebt.

³ Die Praxis, menstruierende Mädchen und Frauen in einem Schuppen außerhalb der Wohnung einzusperren, weil sie als „verunreinigend“ betrachtet werden.

⁴ Nepal hat ein gemischtes Wahlsystem: Zuerst gemäß Mehrheitswahl (60 Prozent) und dann proportional (40 Prozent aller Sitze).

⁵ Vgl. Surendra Bhandari, *Self-Determination & Constitution Making in Nepal. Constituent Assembly, Inclusion & Ethnic Federalism*. Springer 2014.

⁶ *Nepal Planning Commission (NPC) 2015. Post-disaster needs assessment*. Kathmandu. http://www.npc.gov.np/images/download/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf

⁷ Auf Nepalesisch *Janaa andolan* – Bewegung der Menschen