

Diskriminierung und Staatsbürgerschaftsrecht

Sind Frauen minderen Ranges?

Abha Lal

Im September 2015 verabschiedete Nepal eine neue Verfassung. Viele Nepalis protestierten gegen die Verfassung, weil sie den Frauen gleiche Bürgerrechte verweigerte. Die Frage der Staatsbürgerschaft ist ein Problem geblieben, das von Nationalismus und Patriarchat bestimmt ist. Zur den Entwicklungen berichtet die Autorin.

Im Juni 2020 trat die Diskriminierung erneut zutage, nachdem der Gesetzgeber eine Änderung der Staatsbürgerschaftsgesetze vorgeschlagen hatte, um den Erwerb von Ausweisen einzuschränken. Auch UN-Berichterstatter/-innen schrieben an die Regierung, dass die Änderung „Frauen, Transsexuelle und Personen diversen Geschlechts diskriminiere“ und nicht den internationalen Menschenrechtsstandards entspreche. In Nepal ist Geschlechterdiskriminierung untrennbar mit einer ethnozentrischen, patriarchalen Voreingenommenheit gegenüber Nepalis verbunden, die insbesondere in der südlichen Region Madhes leben.

Vom liberalen Staatsbürgerschaftsverständnis zur Exklusion

Die Geschichte der Vergabe von Ausweisen in Nepal beginnt 1952 mit dem allerersten Staatsbürgerschaftsgesetz. Während der autokratischen Herrschaft des Rana-Regimes von 1846 bis 1951 basierte das politische System auf der orthodoxen, der Kastenzugehörigkeit fußenden, hinduistischen Sozial- und Rechtsordnung. Die in Nepal lebenden Menschen waren steuerzahlende Untertanen. Ab 1951 wurden einige demokratische

Praktiken eingeführt, zu denen ein politisches Mehrparteiensystem, regelmäßige Wahlen, eine unabhängige Justiz, eine moderne Bürokratie und die Vergabe von Dokumenten zur Staatsbürgerschaft gehörten.

Im Unterschied zur heutigen Regelung unterschied das Gesetz von 1952 nicht zwischen Staatsbürgerschaft durch Abstammung und Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung. Staatsbürger/-innen waren alle, die in Nepal geboren wurden sowie zugeheiratete Personen. Die Bestimmungen waren relativ liberal. Da Ausweise für Transaktionen wie den Kauf und Verkauf von Land noch nicht zwingend geworden waren, zogen es viele Nepalis vor, ohne Bescheinigung ihrer Staatsangehörigkeit im Land zu leben und zu arbeiten.

Die Bürgerrechte wurden 1960 zurückgestutzt, als König Mahendra Shah die absolute Monarchie einführte, die Verfassung außer Kraft setzte, das gewählte Parlament auflöste und eine Form der direkten Herrschaft einführte, die als „parteilose *Panchayat*-Demokratie“ bezeichnet wurde. Das *Panchayat*-System betonte die Homogenität der Bevölkerung und überlagerte „den Status des Bürgers oder der Bürgerin mittels der Kategorie der

Einheimischen“. Die Nachfrage nach Ausweisdokumenten nahm zu, da nun für Landbesitz, Eigentumserwerb und Bildungszugang ein Dokument notwendig war.

Zur Konsolidierung des *Panchayat*-Regimes trat 1962 eine neue Verfassung in Kraft, der zwei Jahre später ein geändertes Staatsbürgerschaftsgesetz folgte. Dieses Gesetz von 1964 unterschied nun zwischen Staatsbürgerschaft durch Abstammung und durch Einbürgerung. Eine Staatsbürgerschaft durch Abstammung war nur noch durch die patrilineare Verbindung Vater-Kind, Ehemann-Ehefrau möglich. Für die Einbürgerung musste ein(e) Antragsteller/-in Nepali sprechen und schreiben können. Die Sprachklausel hatte große Auswirkungen auf die Madhesi, Menschen im Süden Nepals, von denen eine große Mehrheit kein Nepali sprach. Die Anerkennung der Staatsbürgerschaft in der *Panchayat*-Zeit war dem Gesetz nach restriktiv und ermöglichte den Beamten willkürliche Entscheidungen. Die Konstruktion des „Nepalitem“ beruhte auf elitären, männlichen, hochkastigen Idealen von Hindus, die den Bergregionen entstammten. Nicht zufällig entsprach die überwältigende Mehrheit der Bürokraten diesen Idealen. Die Ma-

dhesei wurden hingegen als „Inder in Verkleidung“ konstruiert.

Demokratische Einschübe

Jahrzehnte des politischen Widerstands und Massenbewegungen führten ab den 1990er-Jahren wieder zur parlamentarischen Demokratie und einer demokratischen Verfassung. Die neue Verfassung versteht Nepal zwar als „multiethnische“ und „mehrsprachige“ Nation, erachtet aber das diskriminierende Staatsbürgerschaftsgesetz von 1964 weiterhin als gültig. Die Sprachklausel wurde gelockert, so dass nun nicht mehr nur Nepali, sondern eine „Nationalsprache“ hinreicht, um die Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung erwerben zu können. Die patrilineare Grundlage änderte sich jedoch nicht.

Den Kampf für gleiche Bürgerrechte führten in den 1990er-Jahren Frauen aus der *Badi*-Gemeinschaft - Dalits, die im Zuge der Migration und Urbanisierung in den 1960er-Jahren von Einkommen aus der Sexarbeit leben mussten. Aufgrund ihrer politischen Aktivitäten wies im Jahr 2005 der Oberste Gerichtshof die Regierung an, jedem Kind die Staatsbürgerschaft zuzuerkennen, auch wenn die Identität des Vaters nicht klar war. Solche Ausweise enthielten jedoch die Bemerkung „Vater nicht identifiziert“. Eine Bestimmung, die der Forderung nach einer Staatsbürgerschaft durch den Namen der Mutter weiterhin nicht entsprach. Und die für die Ausstellung von Ausweisen zuständigen Behörden verfügten immer noch über einen großen Ermessensspielraum.

Der Erwerb der Staatsbürgerschaft wurde erneut reformiert: ein neues Gesetz 2006 und eine Interimsverfassung 2007 mit einer Liberalisierung der Bestimmungen. Insbesondere erlaubte die Interims-

verfassung, die Staatsbürgerschaft durch Abstammung grundsätzlich sowohl vom Vater als auch von der Mutter zu erwerben – unbeschadet einzelner Differenzierungen. Etwa zur gleichen Zeit handelten politische Kräfte der Madhesi eine zeitlich befristete, einmalige Anerkennung der Staatsbürgerschaft aufgrund der Geburt für Daueraufenthaltsberechtigte aus. Dadurch konnten 170.042 Madhes(inn)en einen Ausweis erhalten. Die nationalistische Opposition lässt bis heute keine Gelegenheit aus, diese Regelung zu denunzieren und streut das Gerücht, Inder/-innen hätten die Regelung missbraucht, um die nepalesische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Dies würde die demographische Zusammensetzung der nepalesischen Nation bedrohen.

Ambivalente Rechtsprechung

In einem Aufsehen erregenden Fall annullierte der Oberste Gerichtshof 2019 etwa 32.000 Staatsbürgerschaftsurkunden, die 1997 von einer politischen Kommission ausgestellt worden waren und nicht den Anforderungen des Bezirksverwaltungsamtes entsprachen. Nach der Annullierung wurden die meisten der Personen aus dem Tarai wieder in Staatenlose verwandelt.

In der Tendenz anders entschied der Oberste Gerichtshof 2007, als die Bürgerrechte von geschlechtsspezifischen Minderheiten zum ersten Mal anerkannt wurden. Es sollte Einzelpersonen erlaubt sein, sich als männlich, weiblich oder „andere“ zu identifizieren. Im Jahr 2013 erließ das Innenministerium eine entsprechende Richtlinie. Viele Aktivist(inn)en kritisierten „andere“ jedoch als zu oberflächlich für Transgender und sich als divers verstehende Menschen. Das Urteil wurde kein Präzedenzfall, sondern galt nur für die betroffenen Antragsteller/-innen.

Ausblick

Die Proteste gegen die fortbestehende Diskriminierung im Staatsbürgerschaftsrecht werden interessanterweise von zwei Gruppen getragen, die zwei verschiedene Themen und zwei durchaus unterschiedliche politische Kulturen repräsentieren. Die Madhesi-Aktivist(inn)en konzentrieren sich auf die Naturalisierungsklausel für nicht-nepalesische Frauen, die nepalesische Männer heiraten. Frauenrechtlerinnen versuchen, die Staatsbürgerschaft durch Abstammung von der Mutter zu garantieren. Beide Seiten fordern die Änderung der Einbürgerungsklauseln, aber es ist kein Gleichklang. Der Sexismus einiger Madhesi-Aktivistinnen und Vorurteile einiger Frauenrechtsaktivistinnen gegen solche Madhesi lassen (noch) keine robuste Koalition entstehen. Die Geschichte der Staatsbürgerschaft in Nepal bleibt eine Geschichte patriarchaler und ethnischer Voreingenommenheit.

*Aus dem Englischen übersetzt
und bearbeitet von Theodor Rathgeber*

Zur Autorin



Abha Lal ist Journalistin und Herausgeberin mit Wohnsitz in Kathmandu.

Texthinweis

Der Originaltext erschien am 17. November 2020 im Nachrichtenportal *Himal Southasian* unter dem Titel *Nepal's citizenship battles*.