

# **Nepal vor Neuwahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung?**

von Karl-Heinz Krämer

(Stand: 13.10.2013)

Rund 17 Monate nach dem durch die Führer der großen Parteien herbeigeführten Scheitern der im April 2008 gewählten Verfassunggebenden Versammlung (VV) werden Wahlen zu einer neuen VV zunehmend wahrscheinlicher. Dabei sind es nur noch wenige Tage bis zum geplanten Wahltermin am 19. November 2013.

## **Der Weg zu Neuwahlen**

Der Auflösung der ersten VV am 27. Mai 2012 folgten mehr als neun Monate politischer Machtkämpfe zwischen den Führern der großen Parteien, bei denen es nicht um politische Inhalte und legitime Wege aus der Krise ging, sondern vornehmlich um die Frage: Wie kann sich die Regierung von Premierminister Baburam Bhattarai an der Macht halten und gleichzeitig Wahlen zu einer neuen VV vorbereiten. Die Opposition aus CPN-UML und insbesondere dem Nepali Congress (NC) blockierte alle diese Bemühungen und machte eine Krisenlösung vom Rücktritt der Bhattarai-Regierung abhängig. Dabei war diese eigentlich 2011 auf ganz legitime und demokratische Weise gewählt worden und die Übergangsverfassung bot auch keine Möglichkeit einer Ablösung dieser Regierung.

Im März 2013 kam Bewegung in das Geschehen, als sich die Führer der vier großen Parteien (UCPN-M, NC, CPN-UML und das Madhesi-Bündnis der UDMF) darauf einigten, die Bhattarai-Regierung durch eine Übergangsregierung unter Leitung des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes, Khil Raj Regmi, zu ersetzen. Von legitimem Vorgehen konnte dabei wahrlich keine Rede sein. Bhattarai weigerte sich auch, formal zurückzutreten. So ist der nun gewählte Weg eigentlich der verfassungswidrigste, der überhaupt beschritten werden konnte. Er hatte nur einen Vorteil: Die Machtkämpfe der Spitzenpolitiker traten etwas in den Hintergrund, wodurch sich eine Hoffnung auf Lösung der aktuellen politischen und konstitutionellen Krise ergab.

Um nur anzudeuten, welche demokratischen Prinzipien dabei über den Haufen geworfen wurden, seien nur ein paar wesentliche Merkmale genannt. Die tatsächliche Macht liegt seit März 2013 in den Händen der Führer der vier genannten Parteien. Sie bilden das sogenannte High Level Polical Committee (HLPC), das sich anmaßt, über alle Dinge entscheiden zu können, wie Weisungen an die Regmi-Regierung, Art und Inhalte der notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen, Besetzungen diverser vakanter Verfassungsorgane, Inhalte des Wahlverfahrens usw.

Die Ernennung des Chief Justice zum Leiter der Exekutive bedeutete faktisch die Aufhebung der Gewaltenteilung. Von einer unabhängigen Judikative kann spätestens seit März 2013 keine Rede mehr sein. Regmi weigert sich seinerseits, sein Richteramt niederzulegen; er lässt es lediglich ruhen. Wiederholt haben Entscheidungen und insbesondere Nicht-Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs gezeigt, dass die Regierung und damit letztlich das HLPC bei ihrem Vorgehen mit keinerlei Widerstand der juristischen Schiene rechnen muss.

Dennoch hat der ursprüngliche Plan der HLPC-Politiker in dem inzwischen verstrichenen halben Jahr zahlreiche Veränderungen erfahren. Wie schon in Bezug auf die Regierungsablösung, so hatte beispielsweise der NC für die zweite Wahl einer VV eine deutliche Reduzierung der Abgeordneten durchgesetzt. Zugegeben, die 601

Abgeordneten der ersten VV waren bei weitem zu viel, ganz zu schweigen von der Tatsache, dass die Führer der großen Parteien gar nicht zugelassen hatten, dass die gewählten Vertreter des Volkes überhaupt über Inhalte der neuen Verfassung diskutieren konnten.

Der Haken beim NC-Vorschlag war, dass zwar die Zahl der Abgeordneten auf 491 reduziert werden sollte, das aber nur zu Lasten jener Abgeordneten, die nach dem proportionalen Repräsentationsverfahren (PR) über Listen in die VV gewählt werden sollten; die 240 Direktmandate sollten erhalten bleiben. Das PR-Verfahren hatte 2008 überhaupt erst dafür gesorgt, dass alle größeren Bevölkerungsgruppen einigermaßen entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil in der Versammlung vertreten waren. Bei der Aufstellung der Kandidaten für die Direktmandate sind die Parteien nach dem nepalischen Wahlrecht zwar angehalten, die Zusammensetzung der Bevölkerung zu berücksichtigen, aber sie sind dazu nicht verpflichtet, und daher haben sie sich auch nicht daran gehalten, was besonders krass für NC und CPN-UML galt. Und man darf davon ausgehen, das sich an diesem Vorgehen auch bei den zukünftigen Wahlen nichts ändert. Das erkennt man schon an der jetzt erfolgten Nominierung der Kandidaten für die Direktwahlmandate (FPTP, First Past the Post) der zweiten VV. Selbst die UCPN-M passt sich immer weiter dem negativen Verhalten der anderen Parteien an.

### **Opposition gegen die HLPC-Pläne**

Die Inklusion der traditionell – und damit auch in den Führungsebenen der politischen Parteien – ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen hatte zu den wichtigsten Forderungen der Volksbewegung vom April 2006 gehört. Dass die HLPC-Politiker jetzt einvernehmlich dazu übergingen, die erste Errungenschaft einer besseren Einbeziehung wieder zu reduzieren, wurde von Janajati, Madhesi, Dalit und den Frauen als Affront empfunden. Viele Parteien, welche die Interessen der ausgegrenzten Gruppen vertraten, kündigten daher einen Wahlboykott an.

Zu einem Sprecher von 33 dieser Parteien machte sich in der Folgezeit Mohan Baidya, der Führer der radikal-maoistischen CPN-Maoist, die sich Mitte 2012 von der Mutterpartei, der UCPN-M, abgespalten hatte. Schon in der Zeit des maoistischen Aufstands (1996-2006) hatten die Maoisten geschickt die Anliegen der ethnischen Gruppen für sich ausgenutzt. Aber diesmal gab es auch andere Gruppierungen ethnischer Parteien. Mit all diesen Gruppen führte das HLPC wochenlang Verhandlungen. Erst als die HLPC-Parteien die Zahl der Abgeordneten nach dem PR-Verfahren revidierten und zum Zahlenverhältnis von 2008 mit insgesamt 601 Abgeordneten zurückkehrten, lenkten viele ethnische Parteien nach und nach ein. Lediglich die 33 Parteien im Schlepptau von Mohan Baidya verweigerten sich bis zuletzt. Als Gründe nannten sie vornehmlich das illegitime Vorgehen bei der jetzigen Krisenlösung, wie die Machtanmaßung des HLPC und die Aufhebung der Gewaltenteilung durch die Einsetzung der Regmi-Regierung. Vordergründig wurde auch wieder die mangelnde Inklusion hervorgehoben. Das alles aber hinderte diese Oppositionsgruppe nicht, allen Ernstes einen Schulterschluss mit monarchistischen und wahrlich nicht inklusiv orientierten Parteien wie der RPP-Nepal von Kamal Thapa zu suchen.

Am 10. September gab das HLPC daher seine Bemühungen auf und beschloss, die Wahlen ohne diese Gruppe durchzuziehen. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten. Es ist zu befürchten, dass die Boykottparteien versuchen werden, die Wahlen notfalls mit Gewalt zu verhindern. Die Mobilisierung der Armee zur Absicherung der Wahlen, wenngleich nicht durch die Übergangsverfassung gedeckt, scheint die CPN-M und ihr Gefolge jedoch von allzu militantem Vorgehen abzuschrecken. Dennoch ist es bereits

zu einem gravierenden Zwischenfall gekommen, als im Bara-Distrikt Mohammad Alam, ein muslimischer Kandidat der CPN-UML, ermordet wurde. Die Täter sind aber wohl nicht der CPN-M, sondern militanten Tarai-Organisationen zuzuordnen.

### **Fehlende Inhalte**

Selbst wenn der Rahmen für die Neuwahlen mit der Aufstellung der FPTP-Kandidaten und der PR-Listen formal gesteckt ist, fehlt es an aussagekräftigen politischen Haltungen. Alle Parteien haben die eineinhalb Jahre seit der Auflösung der ersten VV nur für Machtkämpfe genutzt. Mit den inhaltlichen Streitpunkten, die letztlich zum Scheitern der ersten VV führten, wie beispielsweise dem föderalen Staat, hat man sich seither überhaupt nicht mehr beschäftigt.

Wen oder welche Partei also sollen die Wähler am 19. November wählen? Überhastet sind die Parteien in diesen Tagen dabei, ihre Wahlmanifeste zu schreiben und man kann nicht feststellen, dass sie sich dabei einer besonders großen Mühe unterziehen, Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Im Wesentlichen werden die inkompatiblen Standpunkte erneut aufgenommen, die 2012 zum Scheitern der VV führten. Nachfolgend die Haltungen einiger ausgewählter Parteien:

**UCPN-M:** Die maoistische Partei tritt für ein Präsidialsystem und ethnisch-basierten Föderalismus ein, womit man in völliger Opposition zum Modell des Nepali Congress (NC) steht. Der direkt gewählte Präsident soll das exekutive Oberhaupt der Staates sein, weil die bisher vom Parlament gewählten Premierminister entscheidend zur politischen Instabilität beigetragen hätten. Die Partei strebt darüber hinaus eine stärkere Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen des Staates an, ohne allerdings näher zu erklären, wie dies erreicht werden soll. Die föderale Struktur des Staates soll dazu beitragen, dass die Identitäts- und Autonomierechte der unterdrückten Nationalitäten und Regionen gewahrt bleiben. Wirtschaftlicher Fortschritt soll einhergehen mit sozialer Gerechtigkeit. Mit Blick auf die Außenpolitik, vor allem zur Wahrung der guten Beziehungen zu den Nachbarländern Indien und China, wird ein „progressiver Nationalismus“ angestrebt, was immer damit gemeint ist.

**Nepali Congress:** Der NC tritt für ein parlamentarisches Modell nach dem Westminster-System ein, in welchem der Premierminister als exekutives Staatsoberhaupt vom Parlament gewählt wird. Der Präsident soll lediglich ein zeremonielles Staatsoberhaupt sein und vom Parlament gewählt werden. Zum Föderalismus denkt die Partei über zwei Modelle nach, eines mit sieben und eines mit dreizehn föderalen Teilstaaten, basierend auf finanziellen Möglichkeiten und Identität. Über die Anzahl der Provinzen und ihre Namen streitet man sich noch in der Partei. Madhesi-Politiker des NC befürworten dabei eine Aufteilung allein des Tarai in fünf Provinzen.

**CPN-UML:** Die Partei tritt für eine Direktwahl des Premierministers ein, einen Präsidenten als zeremonielles Staatsoberhaupt und ein föderales System mit sieben Provinzen auf der Grundlage multiethnischer Identitäten. Auch die Namen dieser Provinzen werden bereits vorgegeben: Limbuwan-Kirat-Koshi, Tamsaling-Newa-Bagmati, Magarat-Tamuwan-Gandak, Bheri-Karnali, Seti-Mahakali, Tharuhath-Awadh-Lumbini und Mithila-Bhojpura-Janakpur. Überlegt wird die Festlegung der Parteikandidaten für die Ämter von Premierminister und Präsident gleich im Wahlmanifest. Diesem Ansinnen dürfte aber schon die enorme Rivalität der drei Parteiführer Jhala Nath Khanal, Madhav Kumar Nepal und Krishna Prasad Sharma Oli entgegenstehen.

**Madhesi-Parteien:** Die Madhesi-Parteien zeigen sich stark gespalten in Hinsicht auf

das zukünftige Staatswesen. Das von Upendra Yadav angeführte Madhesi People's Right Forum-Nepal (MPRF-N) tritt beispielsweise für ein präsidiales System ein, während drei andere große Tarai-Parteien – die Sadbhavana Party (SP) von Rajendra Mahato, die Tarai Madhesh Democratic Party (TMDP) von Mahantha Thakur und das Madhesi People's Right Forum-Democratic (MPRF-D) von Bijay Kumar Gachchhadar – ein föderales System wie das Indiens befürworten, wo die exekutive Macht in den Händen des Premierministers liegt. Die zentrale Ebene und die föderalen Provinzen sollen ein gleiches Stimmengewicht bei der Wahl eines Präsidenten haben. Die meisten Madhesi-Parteien befürworten eine föderale Gliederung entsprechend dem Mehrheitsvorschlag der State Restructuring Commission (SRC) vom 31. Januar 2012 mit zwei Provinzen im Tarai.

**Rastriya Prajatantra Party – Nepal (RPP-N):** Dies ist die Partei der ewig Gestrigen, die kaum eine Chance bei den Neuwahlen zu einer VV haben dürfte. Sie tritt für die Wiedereinsetzung der konstitutionellen Shah-Monarchie und die Rückkehr zum Hindu-Staat ein und lehnt ein föderales System ab. Die Partei spricht sich für ein Zwei-Kammer-Parlament aus mit einer 207 Abgeordnete (75 direkt gewählte Abgeordnete aus den 75 Distrikten und 132 über PR-Listen gewählte Abgeordnete) umfassenden Legislative und einer 70-köpfigen Nationalversammlung (davon 10 vom Kabinett nominierte Abgeordnete), also quasi einer Rückkehr zum zentralistischen System von 1990. Auf lokaler Ebene soll es ein neues autonomes System geben, das jedoch nicht näher beschrieben wird. Als Kandidat für das Amt des Premierminister wird der Parteivorsitzende Kamal Thapa genannt, einer wichtigsten Handlanger des königlichen Putsches vor rund zehn Jahren.

Dies ist nur ein kleiner Einblick in die überwiegend noch unfertigen Wahlmanifeste der größeren Parteien. Dabei wird bereits jetzt klar, dass die Haltung der Parteien zu den Inhalten einer neuen Verfassung noch von der gleichen Zerrissenheit gekennzeichnet ist wie im Frühjahr 2012. Möglicherweise wird ja dennoch am 19. November eine neue VV gewählt, aber was haben wir von ihr zu erwarten?

### **Perspektiven der neuen VV**

Die Übergangsverfassung gibt vor, dass die neue Verfassung von den vom Volk inklusiv gewählten Vertretern in der VV ausgearbeitet, diskutiert und schließlich verabschiedet werden soll. Der erste Versuch einer VV hat gezeigt, dass dies nicht ohne eine gewisse Vorarbeit innerhalb der und zwischen den Parteien möglich ist. Dennoch stürzen sich die Parteien jetzt ohne jegliche inhaltliche Abstimmung mit den gleichen starren Grundhaltungen wie 2012 in die Neuwahl der VV.

Einer der größten Fehler beim Erstversuch war, dass die Führungsgremien der Parteien eine Diskussion der von den diversen Ausschüssen ausgearbeiteten Teilkonzepte der neuen Verfassung durch die inklusiv gewählte VV erst gar nicht zugelassen haben, eigentlich ein äußerst gravierender Verstoß gegen die Übergangsverfassung. Die inklusive Zusammensetzung der VV macht nur Sinn, wenn die dort versammelten Vertreter aller Bevölkerungs- und Gesellschaftsgruppen auch tatsächlich in allen Punkten mitreden können. Genau das aber wollen die Parteiführer gar nicht. Schon die wenig inklusiven FPTP-Kandidatenlisten für die Neuwahlen zeigen, dass die Partioberen – in allen Parteien überwiegend männliche Brahmanen – an einer Mitsprache der bisher ausgegrenzten Gruppen gar nicht interessiert sind. Natürlich sind sie sich bewusst, dass eine solche Beteiligung einen Kompromiss zur Folge hätte, der in jedem Fall einen deutlichen Einschnitt im Hinblick auf die eigenen Privilegien nach sich zöge. Im Vorfeld der Neuwahlen wäre daher eine weitere Änderung der Übergangsverfassung notwendig gewesen, die es den Parteiführern untersagt hätte, die inhaltliche Ausarbeitung und Diskussion der neuen Verfassung durch die

Abgeordneten der VV in irgendeiner Weise zu behindern oder gar zu boykottieren.

Was bleibt?. Ja, es wird möglicherweise am 19. November Neuwahlen zu einer VV geben. Die Hoffnung, dass das Experiment diesmal positiv verlaufen könnte, sind jedoch vage. Viele Politiker sind offensichtlich in erster Linie daran interessiert, ihre Machtkämpfe für ein paar weitere Jahre fortsetzen zu können., wozu sie die Neuwahlen als Legitimationsgrundlage ansehen. Dass eine der großen Parteien bei den Wahlen eine absolute Mehrheit der Mandate erringen wird und damit ihr Konzept durchsetzen könnte, ist unwahrscheinlich. Ganz abgesehen davon reicht eine einfache absolute Mehrheit nicht; es bedarf vielmehr einer Zweidrittelmehrheit. Außerdem spiegeln alle jetzt in der Ausarbeitung befindlichen Manifeste in vielerlei Hinsicht nicht wirklich die Interessen und Anliegen der ausgegrenzten Gruppen wider. Schon bei der ersten VV zeigten sich Differenzen zwischen den Repräsentanten der ausgegrenzten Gruppen in der VV und ihren jeweiligen hochkastigen Parteiführern. Kompromisse werden also notwendig sein. Aber genau dazu war man in Nepal bisher nicht wirklich in der Lage, wie die Jahre seit 1990 wiederholt gezeigt haben.