

Nepal nach der Auflösung der Verfassungsgebenden Versammlung

Die Verfassungsgebende Versammlung Nepals wurde durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs in der Nacht zum 27. Mai 2012 aufgelöst. Dies markiert vorerst das abrupte Ende der Verfassungsfindung im Himalaya-Staat. Schon im Vorfeld des Urteils war es im ganzen Land zu Demonstrationen, Streiks und Zusammenstößen gekommen, die mit der Bekanntgabe der Auflösung dann endgültig eskalierten. Politisch befindet sich das Land seitdem in der Schwebelage: Die Lager sind gespalten, der gegenwärtige Premierminister widersetzt sich lauter werdenden Rücktrittsforderungen, der Ausgang der für den 22. November 2012 angekündigten Neuwahlen ist ungewiss. Der noch junge Prozess der Demokratisierung scheint vorerst ins Stocken geraten zu sein.

Das heutige Nepal wurde in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts vom Ghorka-Herrscher Prithvi Narayan Shah gegründet, als dieser die vormals unabhängigen Kleinstaaten der Region zu einem Reich vereinte. Nach dessen Tod durch innere Unruhen geprägt, erlangte Nepal erst wieder Stabilität infolge einer durch die Familie Rana 1846 eingeführten autokratischen und isolationalistischen Erbherrschaft. Hierdurch zwar von der britischen Kolonialherrschaft wenig berührt, zugleich aber wirtschaftlich marginalisiert, endete die Herrschaft der Ranas erst 1951 durch einen bewaffneten Aufstand unter Führung des aus dem Exil in Indien zurückgekehrten König Tribhuvan, eines direkten Nachkommen des Shaha. In der Folge kam es zu einer Wiedereinführung der konstitutionellen Monarchie und – mit den ersten freien Wahlen im Jahr 1959 – zu einer kurzen Phase der Demokratisierung.

Diese hielt bis 1962 an, als der Nachfolger Tribhuvans, König Mahendra, die parlamentarische Demokratie für gescheitert erklärte und ein parteiloses Rätensystem sogenannter Panchayats installierte, das effektiv die absolute Macht der Monarchie stärken sollte und so bis 1990 überdauerte. Erst landesweite Proteste der Allparteienkoalition „Movement to Restore Democracy“ aus vereinten linken und moderaten Kräften zwangen den damaligen König Birendra zum Einlenken. Nepal wurde erneut zu einer konstitutionellen Monarchie mit frei gewähltem Parlament und Mehrparteiensystem. Die ersten freien Wahlen im Jahr 1991 gewann die Nepalesische Kongresspartei (Nepali Congress – NC) mit absoluter Mehrheit.

Das nach dem Westminster-Modell entworfene parlamentarische System führte indes wiederholt zu Pattsituationen im Parlament. Die folgenden 10 Jahre waren von instabilen Koalitions- und Minderheitenregierungen unter wechselnder Führung des NC und der Kommunistischen Partei Nepals (Communist Party of Nepal-Unified Marxist Leninist – CPN-UML) geprägt. Im Jahre 1996 eskalierte der Konflikt, nachdem maoistische Rebellen, die sich vom kommunistischen Lager des Landes abgespalten hatten, einen „Nepalesischen Volkskrieg“ ausgerufen hatten, der bis 2006 andauern sollte. Mehr als 16.000 Menschen fielen dem Bürgerkrieg zum Opfer, Infrastruktur im Wert von mehreren Milliarden nepalesischen Rupien (1 Euro \approx 106 Nepalesische Rupien) wurde zerstört, tausende Menschen wurden verschleppt oder verloren ihr Hab und Gut.

Obwohl der Ausnahmezustand mehrfach ausgerufen und in den ländlichen Regionen mit aller Gewalt gegen Rebellen vorgegan-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT SAARC
NEPAL**

TOMISLAV DELINIC
DR. NISHCHAL NATH PANDEY
MARCEL SCHEPP

10. Juli 2012

www.kas.de/saarc

gen wurde, gelang es der 90.000 Mann starken nepalesischen Armee nicht, den Aufstand unter Kontrolle zu bringen. Im Gegenteil: Ihr hartes Vorgehen brachte ihr teils mehr Feindseligkeit als Unterstützung ein. Die Armee machte für das militärische Patt veraltete Waffen, die mangelnde Unterstützung des Nachbarstaates Indien sowie die etablierten Parteien verantwortlich. Gleichwohl konnte sie einen Sieg der maoistischen Rebellen verhindern.

Nach einem gescheiterten Waffenstillstand im Jahr 2001 erklärte König Gyanendra den Ausnahmezustand, in dessen Folge das Parlament im Jahr 2002 aufgelöst wurde. Gesah dies noch mit Zustimmung des Premierministers, entließ Gyanendra noch im selben Jahr auch diesen sowie dessen Kabinett und setzte sich selbst an die Spitze der Exekutive. Er ernannte und entließ in der Folgezeit mehrere Premierminister, bis er 2005 schließlich selbst die Macht übernahm und mithilfe eines ernannten Ministerrats im Ausnahmezustand regierte.

Das Ende des Bürgerkriegs

Im November 2005 vermittelte Indien ein 12-Punkte-Abkommen zwischen den nepalesischen Parteien und den maoistischen Aufständischen. Das Abkommen ebnete den Weg für das Ende der Monarchie, ein umfassendes, 2006 unterzeichnetes Friedensabkommen und damit den Beginn des Friedensprozesses. Die Maoisten erklärten sich bereit, ihre Waffen niederzulegen. Mehr noch: Maoistische Rebellen und eine sog. Seven-Party-Alliance (SPA) der etablierten politischen Parteien verbündeten sich und zwangen den König dazu, Parlament und Parteien wieder einzuführen.

Am 15. Januar 2007 wurde ein Übergangsparlament konstituiert, das eine Interimsverfassung und die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung beschloss. Diese wurde am 10. April 2008 gewählt und bestätigte im Anschluss die Abschaffung der konstitutionellen Monarchie. Sieger der ersten Wahlen war die Vereinte Kommunistische Partei (Unified Communist Party (Maoist) – UCP(M)) der ehemaligen maoistischen Rebellen mit 38 Prozent der Stim-

men, gefolgt von der Kongresspartei NC (19 Prozent) und der CPN-UML (18 Prozent).

Während alle Seiten nun darauf gehofft hatten, dass die Maoisten als Teil des neuen Mehrparteiensystem mehr in die Mitte rücken und einige ihrer extremeren Positionen aufgeben würden, verschob ihr Wahlsieg diese Gleichung drastisch. Plötzlich keimte die Sorge auf, was denn die wirklichen Absichten der Maoisten seien, deren Anführer sich regelmäßig für eine sozialistische Volksrepublik marxistisch-leninistischer Prägung aussprechen. Obwohl der Parteivorsitzende Puspa Kamal Dahal, genannt Prachanda, wiederholt betonte, dass seine Partei nie zum bewaffneten Kampf zurückkehren werde, verhehlten die Hardliner in der Partei kaum, dass eine Volksrepublik ihr ultimatives Ziel bleibe.

Der zweite Faktor, der für wachsendes Misstrauen und zunehmende Feindseligkeit zwischen den Parteien sorgte, war die Zusammensetzung der konstituierenden Versammlung. Diese schien mit 601 Mitgliedern zu groß für ein Land von der Größe Nepals (ca. 29 Mill.). Immer häufiger kam es zu Pattsituationen in der Versammlung, Berichte über den Kauf von Abgeordnetenstimmen nahmen zu, Regierungskoalitionen wurden mithilfe von Randparteien gebildet. Die politische Lage mit fünf neuen Regierungen innerhalb von nur fünf Jahren nach 2006 war ein Fingerzeig für die instabile Situation im Land. Regierungen kamen über eine bunte Mischung von großen und kleinen Parteien, in denen die kleineren Koalitionspartner in einigen Fällen sogar die bedeutsameren Verantwortungsbereiche bekamen als ihre größeren Gegenüber, nicht hinaus.

Ein dritter wichtiger Faktor für die schwere Ausgangslage der jungen Demokratie waren die Altlasten aus der Zeit des maoistischen Aufstands, insb. die schwer bewaffneten und als Guerillakämpfer ausgebildeten Kader der maoistischen Partei, die nach dem Friedensschluss in von den Vereinten Nationen überwachten Lagern stationiert waren. Wie diese Kader rehabilitiert und wieder eingegliedert werden sollten, war nun eine Schlüsselfrage für Nepal.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT SAARC
NEPAL**

TOMISLAV DELINIC
DR. NISHCHAL NATH PANDEY
MARCEL SCHEPP

10. Juli 2012

www.kas.de/saarc

Licht und Schatten: Die Zeit nach 2008

Selbst mit der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung im Jahr 2008 kehrte wenig Ruhe ein. Schon Anfang 2009 kam es zu einem ersten Eklat, als der damalige Premierminister Prachanda den Oberbefehlshaber der Armee zu entlassen versuchte. Nominell die Aufgabe des Staatspräsidenten, legte dieser gegen die Entscheidung Prachandas sein Veto ein, woraufhin der Premier zurücktrat und eine neue Regierung unter Führung der CPN-UML die Amtsgeschäfte übernahm. Monatelange, den politischen Prozess lähmende Proteste sowie eine Bestreikung des Parlaments durch die Maoisten waren die Folge und zwangen im Verlauf des Jahres 2010 zwei weitere Premierminister – Madhav Kumar Nepal im Februar 2011 und Jhala Nath Khanal im August 2011 (beide CPN-UML) – zum Rücktritt. Die Folge: Weder gab es substantielle Fortschritte bei der Wiedereingliederung der immer noch ca. 20.000 maoistischen Rebellen, noch schritt die Formulierung einer neuen Verfassung voran. Die Fristen hierfür wurden mehrfach verschoben – zuletzt auf Ende Mai 2012.

Vorläufig zur Ruhe kam diese Situation erst mit der Wahl des ehemaligen Rebellenführers Dr. Baburam Bhattarai (UCP (M)) zum neuen Premierminister Nepals im August 2011. Der Regierung Bhattarai gelang es, einige der genannten Hürden aus dem Weg zu räumen. Unter anderem gab es deutliche Fortschritte bei der Frage, wie die 6.500 Kader der einstigen Volksbefreiungsarmee (People's Liberation Army – PLA) in die nepalesische Armee integriert werden könnten.

Eingliederung der Rebellen in die Armee

Das im November 2006 unterzeichnete umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA) erklärt, dass die verbleibenden PLA-Kader in die Sicherheitskräfte des Staates – Armee, Polizei oder bewaffnete Polizeikräfte – integriert werden sollen. Die maoistische Führung hatte darauf bestanden, die PLA-Kader in die nepalesische Armee zu integrieren, insbesondere auch in höhere Hierarchien der

Armee. Sie argumentierte, die PLA-Kämpfer seien im Laufe des Aufstandes nie besiegt worden. Die Armee vertrat demgegenüber den Standpunkt, dass jeder nepalesische Staatsangehörige der Armee beitreten könne, vorausgesetzt allerdings er/sie erfülle die Mindestanforderungen. Die Armeeführung stellte klar, dass eine Entscheidung über die Rangfestlegung der neuen Rekruten erst nach Abschluss der Grundausbildung getroffen werden könne.

Schließlich konnten die wichtigsten Parteien in einem Sieben-Punkte-Abkommen eine Übereinkunft mit den maoistischen Unterhändlern erzielen. Darin heißt es, dass die nepalesische Armee die Kader umschulen und unter einer eigenen Abteilung in die Struktur der nepalesischen Armee integrieren würde. Die Kader würden keine Kampfverpflichtungen, dafür aber Verantwortung bei Notfällen, zum Katastrophenschutz sowie zur Sicherung der Naturparks erhalten. Am 10. April 2012 übernahm die nepalesische Armee die Kontrolle über die 15 Lager der Volksarmee, zusammen mit deren Waffen und Kämpfern.

Streitpunkt Föderalismus

Schließlich war es die Ausarbeitung des Föderalismus, die das Schicksal der Verfassungsgebenden Versammlung endgültig besiegelte. Hauptstreitpunkt war die Frage, nach welchem Kriterium die Aufgliederung Nepals in Bundesstaaten vorgenommen werden sollte, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Bundesstaaten. Durch das plötzliche Aufkommen von Gruppen, die lautstark für Bundesstaaten entlang ethnischer Linien Stimmung machten, sahen die großen Parteien ihr traditionelles Wählerpotenzial schwinden. In einem Land mit 102 anerkannten ethnischen Gruppen schien der traditionell starke Zusammenhalt des Staates bedroht, würde man seine Aufgliederung auf der Basis ethnischer Zugehörigkeit entscheiden.

In der dritten Maiwoche 2012 begann die Situation zu eskalieren. Dutzende ethnische

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT SAARC
NEPAL**

TOMISLAV DELINIC
DR. NISHCHAL NATH PANDEY
MARCEL SCHEPP

10. Juli 2012

www.kas.de/saarc

Gruppen riefen zu *Bandhs*¹ und Generalstreiks mit einer Länge von bis zu 21 Tagen auf, um Druck auszuüben. Die Hauptstadt Kathmandu, inzwischen Schauplatz von Straßenschlachten, litt tagelang unter Versorgungsengpässen. Der Stichtag für die Verfassungsgebung Ende Mai näherte sich indes zügig. Die Parteien gerieten unter Druck und hofften auf eine erneute Verlängerung des Mandats der Versammlung. In einem als bahnbrechend erachteten Urteil verkündete der Oberste Gerichtshof jedoch, dass eine erneute Verlängerung nicht gestattet werden würde.

Die Verfassungsgebende Versammlung Nepals wurde Ende Mai aufgelöst, ohne ihre Aufgabe – eine Verfassung für Nepal auszuarbeiten – erfüllt zu haben. Weitere wichtige Punkte, wie die Untersuchung während des Bürgerkrieges begangener Menschenrechtsverletzungen, die Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie der Wiederaufbau und die Rückgabe von geraubtem Eigentum, hängen ebenfalls weiterhin in der Schwebe.

Das Land in Schockstarre

Die politische Situation in Nepal ist seither geprägt durch die tiefe Kluft über Verfassungsfragen, insb. die Frage der Ethnien und des Föderalismus. Dazu kommen nicht enden wollende Streiks, zu denen Parteien und politische Gruppierungen unterschiedlichster Ausrichtung aufrufen. Diese beginnen sich negativ auf alle Sektoren der Wirtschaft auszuwirken – von der Großindustrie bis hin zu kleinen und mittelständischen Unternehmen. Das Leben im ganzen Land scheint lahm gelegt. Viele verleihen ihrer Resignation durch symbolische Aktionen Ausdruck: Im Distrikt Morang beispielsweise protestierten die Menschen gegen die häufigen Streiks, indem sie hunderte Liter Milch auf den Straßen verschütteten. Teile des nahezu in Fassungslosigkeit erstarrten Privatsektors organisierten in verschiedenen

Teilen des Landes Friedenskundgebungen und forderten die rasche Verfassungsgebung, ein Ende von Zwangsspenden, Entführungen, gewerkschaftlichem Druck und Engpässen in der Energieversorgung. Der Bau einiger der wichtigsten Wasserkraft-Projekte des Landes verzögert sich weiterhin – selbst die Hauptstadt Kathmandu leidet somit weiterhin täglich unter bis zu 17 Stunden ohne Strom. Das auf 83.000 Megawatt geschätzte Energiepotential Nepals wartet darauf, erschlossen zu werden. Und nicht zuletzt: Die Nepalesen sind dem Taktieren der Politik und Parteien überdrüssig geworden.

Während der Mythos der Konstituierenden Versammlung verblasst, hoffen die Menschen immer noch darauf, dass der Friedensprozess seine volle Wirkung entfalten wird. Damit verbunden sind für sie die Rückgabe des Eigentums, das die Maoisten beschlagnahmt hatten, und die Rehabilitierung der Opfer des Bürgerkriegs. Außerdem erhoffen sich die Menschen ein Ende der Kultur der Straflosigkeit. Einige der Hauptverdächtigen sind noch immer auf freiem Fuß und z.T. sogar in der politischen Landschaft Nepals aktiv.

Der schnelle Wiederaufbau der öffentlichen Infrastruktur in Form von Schulen, Krankenhäusern, Funktürmen und Polizeiposten, eigentlich oberste Priorität aller Regierungen seit 2006, geriet angesichts der Turbulenzen schnell ins Hintertreffen. Klar ist, dass viele der ungelösten Fragen, gerade in Bezug auf den Föderalismus, als ernstzunehmende Stolpersteine auf dem Weg Nepals in eine demokratische und prosperierende Zukunft fortbestehen.

Ein Blick in die Zukunft

Die Föderalismusfrage ist und bleibt heiß umkämpft in der politischen Landschaft Nepals. Die großen Parteien widersetzen sich mit aller Macht gegen die von den Maoisten unterstützte Idee, Nepals Bundesstaaten entlang ethnischer Linien zu bilden. In einem Land mit so vielen ethnischen Gruppen könnte eine ethnische Föderalgliederung im schlimmsten Fall sogar zu einem Auseinander-

¹ **Bandh** bezeichnet eine für Südasien spezifische Form des Generalstreiks, bei dem eine definierte politische Gruppe das öffentliche Leben für eine bestimmte Zeit zum Erliegen bringt, um so ihre politische Ziele durchzusetzen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT SAARC
NEPAL**

TOMISLAV DELINIC
DR. NISHCHAL NATH PANDEY
MARCEL SCHEPP

10. Juli 2012

www.kas.de/saarc

derbrechen des Nationalstaats führen, so ihr Standpunkt.

Darüber hinaus stehen die großen Parteien auch vor ernststen internen Problemen. Erst jüngst entschieden einige der führenden Mitglieder des Politbüros der Maoisten (UCP (M)) dafür, sich von der maoistischen Partei zu trennen und ihre eigene Partei zu gründen. Ein ähnlicher Trend ist auch bei der Kommunistischen Partei (CPN-UML) zu beobachten. Eine interne Spaltung der etablierten Parteien könnte die angespannte politische Situation zusätzlich aufheizen.

China, das mit Teilen Tibets auf chinesischer Seite und Indien, das mit Nord-Bihar und Nord-Bengal auf der indischen Seite an Nepal angrenzen, sehen die politische Instabilität des Landes, auch mit Blick auf eine lange und durchlässige Grenze, mit zunehmender Sorge. Beide Länder verbinden wichtige wirtschaftliche Interessen mit Nepal und sehen ihre strategischen Interessen zusehends bedroht. Die Situation des Landes innerhalb Südasiens – seit 1987 Sitz des SAARC-Sekretariats – ist stark von seiner geographischen Lage geprägt. Zwischen Indien und China eingezwängt, bestehen wenige direkte Beziehungen zu den anderen Staaten der Region. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von Indien ist nicht übersehbar: Mehr als die Hälfte der Importe und fast zwei Drittel der Exporte werden durch Handel mit dem großen Nachbarn im Süden generiert. Ein weiteres Viertel der Einfuhren kommt aus der Volksrepublik China. Auch entwicklungs- und energiepolitisch ist Indien stark in Nepal involviert, erst jüngst wurden Kredit- und Investitionsabkommen, u.a. über die Nutzung von Wasserkraft, abgeschlossen.

Sicherheitspolitisch war die Situation zwischen beiden Ländern insbesondere in der Hochphase des Bürgerkrieges gespannt, als Indien – selbst mit einer maoistischen Insurgenz im Land beschäftigt – von Nepal mehr Konsequenz gegen Separatisten und Terroristen forderte. Eine eher belastete Verbindung besteht zudem mit Bhutan, seitdem in den 80er und 90er Jahren über 70.000 Menschen wegen ethnischer Verfolgung nach Nepal flüchteten. Ihr Status ist

seit 30 Jahren ungeklärt. Der Großteil von ihnen lebt weiterhin unter schlechten Bedingungen in Lagern im Südosten des Landes. Letztlich gilt: Obschon der Einfluss Chinas in Nepal wächst, ist Indien nach wie vor der Bezugspunkt für die Orientierung des Landes nach Außen.

Obwohl Nepal Monate der politischen Instabilität vor sich hat, lebt der Wunsch nach einer hoffnungsvollen Zukunft weiter. Eine Einigung – zum jetzigen Zeitpunkt zwar kurzfristig kaum wahrscheinlich – ist nach wie vor möglich. Viele zutiefst umstrittene Punkte wurden ja bereits geklärt. Ein weiterer Durchbruch erfordert nun allerdings nicht nur den konzertierten Einsatz aller Parteien, ihre Individualinteressen hinter die Interessen des Landes zu stellen, sondern vor allem auch eine Rückbesinnung auf den grundlegenden Gedanken eines demokratischen Verfassungsprozesses: Die Entwicklung eines demokratischen politischen Systems, das alle Gruppen, Strömungen und Meinungen über Ethnie, Religion und Kaste hinweg einbindet und repräsentiert.