

Politischer Neuanfang in Nepal

Nach der Wahl zur neuen verfassungsgebenden Versammlung bleibt die Unsicherheit
Christian Wagner / Nishchal N. Pandey

Aus den Wahlen zur zweiten verfassungsgebenden Versammlung am 19. November gingen die etablierten Parteien Nepali Congress (NC) und Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) (CPN-UML) als deutliche Sieger hervor. Die Unified Communist Party of Nepal-Maoist (UCPN-M), die bei der Wahl 2008 noch eine klare Mehrheit erzielt hatte, landete abgeschlagen auf dem dritten Platz. Auf den ersten Blick könnte sich das Wahlergebnis positiv auf die Regelung einer Reihe von Streitfragen auswirken, an denen die erste verfassungsgebende Versammlung gescheitert war. Der politische Neuanfang wird aber nur gelingen, wenn die Parteien ihre internen Zwistigkeiten überwinden und einen Konsens über strittige Themen der neuen Verfassung herstellen, der dringend notwendig ist.

Im Februar 1996 entfesselten die Maoisten einen Bürgerkrieg gegen die Monarchie und die demokratisch gewählte Regierung des NC, der 2006 nach Vermittlungsversuchen Indiens durch ein Abkommen beendet wurde. Bei der Wahl zur ersten verfassungsgebenden Versammlung im April 2008 votierte eine deutliche Mehrheit der Wähler für die Maoisten. Die verfassungsgebende Versammlung, die zugleich als Interimsregierung und Parlament fungierte, zeigte sich aber außerstande, eine neue Verfassung zu verabschieden. Sechs Premierminister seit dem Ende des Bürgerkriegs 2006, politische Machtkämpfe und persönliche Rivalitäten, unzureichende wirtschaftliche Entwicklung und grassierende Korruption schürten die konstitutionelle Dauerkrise in dem Himalaya-Staat. Nicht nur zwischen

den Parteien, sondern auch innerhalb des konservativen NC von Sushil Koirala, der sozialdemokratisch orientierten CPN-UML von Jhala Nath Khanal und der maoistischen UCPN-M unter Führung von Puspa Kamal Dahal (»Prachanda«) gab es heftige Kontroversen über den politischen Kurs.

Die Verhandlungen über die Verabschiedung der Verfassung scheiterten am 27. Mai 2012 endgültig an der Kontroverse über den künftigen föderalen Staatsaufbau. Anschließend setzte Präsident Ram Baran Yadav eine Interimsregierung unter der Leitung des Obersten Richters Khil Raj Regmi ein, die den Termin für Neuwahlen schließlich auf den 19. November 2013 festlegte. Nach Auflösung der ersten verfassungsgebenden Versammlung spaltete sich der radikale Flügel von der UCPN-M ab. Ihr Anführer

Mohan Vaidya Kiran, der sich unter anderem gegen die Zusammenarbeit mit den etablierten Parteien und für die Fortsetzung des revolutionären Kampfes ausgesprochen hatte, setzte sich an die Spitze der Communist Party of Nepal-Maoist (CPN-M).

Die Wahl vom 19. November 2013

Mitte November waren 12 Millionen Wählerinnen und Wähler erneut aufgerufen, 601 Abgeordnete für die zweite verfassungsgebende Versammlung zu wählen. Die Zahl der Wahlberechtigten war um über fünf Millionen niedriger als 2008. Das ist vor allem dadurch zu erklären, dass aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise viele Menschen Arbeit im Ausland gesucht haben. Von den 601 Abgeordneten wurden 240 per Direktwahl und 335 durch Verhältniswahl bestimmt. Weitere 26 Abgeordnete hat die Regierung ernannt. Als eines der ärmsten Länder in Südasien hat Nepal mit dieser hohen Zahl von Abgeordneten das größte Parlament in der Region, was denn auch vielfach kritisiert worden war. Das indische Unterhaus (Lok Sabha) hat nur 545 Sitze, über deren Besetzung 700 Millionen Wahlberechtigte entscheiden. Zur landesweiten Verhältniswahl traten über 120 Parteien an. Trotz Boykottaufrufen der CPN-M, die eine Allianz von 33 Parteien anführte, und einer Reihe von gewaltsamen Zwischenfällen lag die Wahlbeteiligung bei über 70 Prozent und damit höher als 2008. Internationale Wahlbeobachter bewerteten die Wahl als frei und fair.

Herausforderungen für die neue Regierung

Die etablierten Parteien NC und CPN-UML, die nach dem demokratischen Übergang 1991 wiederholt an der Regierung waren, haben keine Zweidrittelmehrheit in der neuen verfassungsgebenden Versammlung. Diese steht erneut vor dem Problem widerstreitender Interessen, die insbesondere die künftige Struktur des politischen Systems, die Ausgestaltung der föderalen Ordnung,

die wirtschaftliche Entwicklung vor allem des ländlichen Raums, die Aussöhnung der Konfliktparteien und die Rolle der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen betreffen. Allerdings ermöglichen die neuen politischen Mehrheiten jetzt eher Kompromisse bei diesen Streitfragen bzw. werden einige Themen an Bedeutung verlieren, weil die Stellung der Maoisten geschwächt ist.

Die erste verfassungsgebende Versammlung konnte lediglich die Integration der maoistischen Kämpfer in die Armee als Erfolg verbuchen. Nach langen Verhandlungen wurde im November 2011 per Abkommen vereinbart, dass maximal 6500 der insgesamt mehr als 19 000 Kämpfer der Maoisten in die Streitkräfte eingegliedert werden. Die übrigen sollen rehabilitiert und mit Förderprogrammen in die Gesellschaft integriert werden.

Die Struktur des politischen Systems

Ein Streitpunkt in der ersten verfassungsgebenden Versammlung war die Frage, ob Nepal zukünftig ein parlamentarisches oder ein präsidentielles System haben soll. Der Führer der Maoisten Prachanda hatte für ein präsidentielles System plädiert, weil er nach dem Wahlerfolg 2008 große Popularität genoss. Nach dem Sieg von NC und CPN-UML, die als Befürworter eines parlamentarischen Systems gelten, dürfte dieses Thema kaum noch eine Rolle spielen. Als Folge des Boykotts der CPN-M dürfte die Forderung nach Einführung einer »Volksdemokratie« (People's Democracy), in der politische Mehrheiten im Parlament die Grundrechte und Struktur der Verfassung verändern könnten, ebenfalls an Bedeutung verlieren.

Föderalismus

Die schwierigste Frage bleibt die nach der künftigen föderalen Struktur des Landes. Nepal ist eine multi-ethnische Kastengesellschaft. Als Ergebnis der Wahlen kamen insgesamt 30 Parteien in die neue verfassungsgebende Versammlung, was die sozio-kultu-

Tabelle

Ergebnis der Wahl zur verfassungsgebenden Versammlung, 19. November 2013

Partei	Sitze	Sitze	Sitze	Stimmenanteil in Prozent
	Direktwahl	Verhältnswahl	Gesamt	
Nepali Congress (NC)	105	91	196	32,61
Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) (CPN-UML)	91	84	175	29,12
Unified Communist Party of Nepal (Maoist) (UCPN-Maoist)	26	54	80	13,31
Rastriya Prajatantra Party (Nepal) (RPR)	–	24	24	3,99
Madhesi Jana Adhikar Forum-Democratic (MJAF)	4	10	14	2,33
Rastriya Prajatantra Party (RPR)	3	10	13	2,16
Tarai Madhes Loktantrik Party (TMLP)	4	7	11	1,83
Andere Parteien und unabhängige Kandidaten	7	55	62	14,65
Nominierte Kandidaten	0	0	26	0,00
Gesamt	240	335	601	100,00

Quelle: Election Commission of Nepal, <<http://election.gov.np/CA2070/CAResults/reportBody.php?selectedMenu=5&rand=1384967216>> (Übersetzung Dev Raj Dahal, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nepal).

relle Fragmentierung der nepalesischen Gesellschaft widerspiegelt. Der von den Maoisten entfesselte Bürgerkrieg richtete sich auch gegen die Herrschaft der oberen Kasten in den etablierten Parteien. Dafür erhielten sie die Unterstützung ethnischer Minderheiten.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen steht die Frage, ob der Staat nach ethnischen oder territorialen Gesichtspunkten föderal aufgeteilt werden soll. Im Januar 2010 schlug das zuständige Komitee der verfassungsgebenden Versammlung vor, Nepal in vierzehn Provinzen zu unterteilen, davon neun auf der Grundlage ethnischer Zugehörigkeiten. Da auf diese Weise aber nicht alle ethnischen Gruppen erfasst werden konnten, kam es in der Folge immer wieder zu Demonstrationen und Protesten gegen diesen Vorschlag.

Dass NC und CPN-UML eine deutliche Mehrheit bekamen, UCPN und ethnische Parteien wie die Madhesis jedoch Verluste erlitten, bedeutet eine klare Absage an den ethnischen Föderalismus, an dem die erste verfassungsgebende Versammlung gescheitert war. Allerdings wird die neue Regierung die Interessen der Madhesis, die ihre Hochburg im Terai an der Grenze zu Indien

haben, berücksichtigen müssen, will sie in dieser Frage eine Mehrheit in der verfassungsgebenden Versammlung zustande bringen.

Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung Nepals, das zu den ärmsten Ländern der Welt zählt, wurde durch den zehnjährigen Bürgerkrieg und die nachfolgende politische Instabilität massiv beeinträchtigt. 2012/13 betrug das Wirtschaftswachstum nur 3,5 Prozent. Dazu hatten Energieknappheit, um sich greifende Korruption, politische Unsicherheit sowie Streiks und Demonstrationen beigetragen, die das öffentliche Leben lahmlegten. Die Migration von Arbeitskräften nach Indien, in die Golf-Staaten und nach Südostasien hat deutlich zugenommen. Mit ihren Rücküberweisungen steuern die Gastarbeiter mittlerweile 22 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bei. Eine besondere Herausforderung stellen die rund 150 000 Bürgerkriegsflüchtlinge dar, die in ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten oft keine wirtschaftliche Perspektive haben.

Die Tourismusindustrie hat sich positiv entwickelt. 2012 wurden bereits wieder

knapp 600 000 Touristen gezählt. Das Land hat zudem ein Potential von rund 83 000 Megawatt (MW) an Wasserkraft, doch werden bislang lediglich 650 MW genutzt. Die politische Unsicherheit und das schwierige Verhältnis zu Indien verhinderten bis heute, dass Nepal seine umfangreichen Wasserkraftressourcen nutzbar machen konnte.

Die Aufarbeitung des Bürgerkriegs

Von besonderer Sensibilität ist die Frage, wie mit Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen umgegangen werden soll. In dem zehnjährigen Bürgerkrieg von 1996 bis 2006 kamen circa 13 000 Menschen ums Leben. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben sich in den letzten Jahren verstärkt bemüht, eine Auseinandersetzung mit dem begangenen Unrecht in der öffentlichen Diskussion zu verankern. Eine Amnestie für die einstigen Gegner, Maoisten und Armee, würde zwar politisch und rechtlich einen Schlusspunkt setzen, doch kaum dem Wunsch der Betroffenen nach Gerechtigkeit entsprechen. Darum wird auch die zweite verfassungsgebende Versammlung erneut mit der Forderung konfrontiert sein, eine Wahrheits- und Versöhnungskommission einzurichten sowie eine Kommission, die sich mit dem Schicksal verschwundener Personen beschäftigt.

Internationale Unterstützung

Die internationale Gemeinschaft hatte sich unter anderem mit der United Nation Mission in Nepal (UNMIN) im 2006 einsetzenden Friedensprozess und für die verfassungsgebende Versammlung nach 2008 engagiert. Angesichts politischer Blockaden stellte UNMIN ihre Tätigkeit im Januar 2011 ein. Deutschland und die Europäische Union zählen seit Jahren zu den größten Gebern Nepals und haben den Friedensprozess unter anderem durch den Nepal Peace Trust Fund unterstützt.

Nepals Nachbarn Indien und China ringen ebenfalls um Einfluss in Nepal.

China hat sich in den letzten Jahren vor allem wirtschaftlich sehr stark engagiert. Indien wiederum hat aufgrund seiner offenen Grenze traditionell großes Gewicht in Nepal und vermittelte im Bürgerkrieg zwischen Monarchie, Parteien und Maoisten. Das indische Engagement ist jedoch Gegenstand heftiger innenpolitischer Kontroversen, da viele Parteien wie in der Vergangenheit auch eine wachsende Einflussnahme Indiens fürchten. Diese Vorbehalte behindern nicht zuletzt indische Investitionen in den Ausbau der Wasserkraftnutzung.

Politischer Neuanfang in Nepal

Auf den ersten Blick sind mit der Wahl die Chancen für die Verabschiedung einer Verfassung gestiegen. Das Votum war eine deutliche Absage an den ethnischen Föderalismus und zugleich eine Aufforderung an die etablierten Parteien NC und CPN-UML, stärker zusammenzuarbeiten. Allerdings wird die politische Unsicherheit zunächst wohl andauern, wie der Streit zwischen NC und CPN-UML über die Regierungsbildung und die Forderung nach dem Rücktritt des Präsidenten zeigen. Zudem verfügen die unterlegenen Parteien der Maoisten und der Madheshis noch immer über ausreichend Störpotential, um die Verfassungsgebung zu blockieren.

Die Verantwortung liegt jetzt bei den etablierten Parteien. Sie müssen unter Beweis stellen, dass sie aus den Fehlern der neunziger Jahre gelernt haben, die zum Ausbruch des Bürgerkriegs führten, und dass sie Lehren aus der Zeit nach 2008 gezogen haben. Sollte auch diese verfassungsgebende Versammlung scheitern, besteht die Gefahr, dass in Teilen Nepals wieder gewaltsame Auseinandersetzungen aufflammen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364