

## BERICHTE / REPORTS

### Bürgerlich-maoistische Verfassung auf dem Dach der Welt: Nepals Übergangsverfassung von 2007

Von *Dietrich Nelle*, Bonn\*

#### 1. Einleitung

Nepal ist im westlichen Ausland vor allem als touristisch attraktives, exotisches Königtum auf dem Dach der Welt bekannt. Erst bei näherer Betrachtung wird die große ethnische und kulturelle Vielfalt in einem Staat von inzwischen rund 30 Mio. Einwohnern sichtbar<sup>1</sup>. Zugleich ist Nepal eines der ärmsten und am geringsten entwickelten Staaten der Erde; mehr als die Hälfte der Bevölkerung sind Analphabeten und fast die Hälfte der Arbeitsfähigen ist ohne Arbeit. Soziale Entwicklung wird zudem durch das tradierte Kastenwesen gehemmt<sup>2</sup>. In der jüngeren Geschichte haben sich mehrfach beeindruckende Reformschritte mit wechselseitigen Blockaden der Reformkräfte und Regressionen in autokratische Herrschaftsformen abgewechselt. Hinzu kam ein mehr als eine Dekade anhaltender Bürgerkrieg zwischen der Zentralregierung und der maoistischen Guerilla. Gegenwärtig vollzieht sich eine erneute Wandlungsphase, deren Grundlage die Übergangsverfassung des Jahres 2007<sup>3</sup> mit inzwischen sechs weiteren Änderungsnovellen ist.

\* *Dietrich Nelle*, Dr. jur., Ministerialdirigent im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn. E-mail: b\_nelle@yahoo.de. Der Verfasser dankt Herrn Prof. *Kashav Raj Pande*, Tribhuvan University, Jamal, für wertvolle Hinweise. Das Manuskript wurde im Mai 2009 abgeschlossen. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> *Harka Gurung*, *Social Demography of Nepal*, Lalipur 2003; einen Überblick zu gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen der letzten beiden Dekaden geben *Kanak Mani Dixit/ Shastri Ramachandaran* (Hg.), *State of Nepal*, Lalitpur 2002.

<sup>2</sup> *Andras Hofer*, *The Caste Hierarchy and the State in Nepal: A Study of the Muluki Ain of 1854*, Innsbruck 1974, Neudruck Lalitpur 2004; der Status der Unberührbaren wurde zwar 1963 offiziell abgeschafft, Benachteiligungen dauern aber an, *VN-IRIN*, *Nepal: Low caste communities still suffering discrimination* vom 5.1.2007; *Rajendra Pradhana/Ava Shrestha*, *Ethnic and Caste Diversity: Implications for Development*, Kathmandu, 2005; *P.R. Sharma*, *Caste, social mobility and Sanskritization: A study of Nepal's old legal code*, *Kailash* 5-4 (1977), S. 277 ff.; *UNDP-CASU*, *The Dalits of Nepal and a New Constitution*, Kathmandu 2008.

<sup>3</sup> Jahreszahlen werden hier durchweg gemäß der westlichen Zählung angegeben; nach nepalesischer Zählung handelt es sich um das Jahr 2064.

## 2. Verfassungsentwicklung

Die Übergangsverfassung von 2007 ist bereits die sechste in ebensoviel Jahrzehnten<sup>4</sup>. Die erste Verfassung von 1948<sup>5</sup> stellte einen – letztlich erfolglosen – Versuch zur Stabilisierung der seit 1856 bestehenden sog. Rana-Herrschaft<sup>6</sup> dar, unter welcher die Ministerpräsidentendynastie der Rana weitgehend autokratisch die Macht ausübte<sup>7</sup> und welche nach dem Ende der britischen Vorherrschaft (formal bestand nie eine Kolonialherrschaft) ihre eigentliche Machtbasis verloren hatte<sup>8</sup>. Nach dem Sturz der Rana-Herrschaft übernahm die ein Jahrhundert zuvor von den Ranas beiseite gedrängte königliche Shah-Dynastie wieder die Macht. Diese hatte ihrerseits erst 1768, also wiederum ein knappes Jahrhundert zuvor, eine Vielzahl lokaler Fürstentümer mit mehr als 100 verschiedenen Ethnien zu einem Land geeint. Seit 1951 begann das Land sich international zu öffnen und wurde zunächst nach einer an das indische Vorbild angelehnten Übergangsverfassung<sup>9</sup> regiert.

Die erste demokratische Verfassung des Landes aus dem Jahr 1959<sup>10</sup> stützte sich vor allem auf die Vorbilder in Indien und Großbritannien. Sie ließ ein Mehrparteiensystem zu und ermöglicht erstmals demokratische Wahlen noch im selben Jahr. Als der damalige König Mahendra den in der Folge drohenden vollständigen Machtverlust erkannte, riss er die absolute Herrschaft wieder an sich und proklamierte das Dorfräte- ("panchayat-")System. Dieses zementierte die sozialen Strukturen einschließlich ethnischer, regionaler und durch Kastenzugehörigkeit sowie fehlenden Bodenbesitz bedingter Benachteiligungen weiter Schichten der Bevölkerung, indem es die Machtbasis des Königs und der sozialen Eliten in einem ständisch organisierten System garantierte. Offiziell wurden die historischen Wurzeln dieses Systems herausgestellt und dieses als Ausprägung eines authentisch-

<sup>4</sup> *Dhruba Bar Singh Thapa*, The Legal System of Nepal, in: Redden, Modern Legal Systems Cyclo-  
pedia, Bd 9-Asia, Buffalo NY 1996, S. 9.240.9 ff.; *Michael Hutt*, Drafting the Nepal Constitution,  
Asian Survey, Vol. 31, No. 11 (Nov., 1991), pp. 1020 ff.

<sup>5</sup> Government of Nepal Act vom 1.4.1948 (2004 nach nepalesischer Zählung); ebenso wie die  
nachfolgenden Verfassungen in Auszügen abgedruckt bei *Karl-Heinz Krämer*, Der politische  
Hinduismus von Nepal unter besonderer Berücksichtigung des Königtums, Bonn 1978, veröff. im  
Internet unter [www.nepalresearch.com/publications/1978\\_ma.pdf](http://www.nepalresearch.com/publications/1978_ma.pdf); auf dieser Webseite im übrigen  
ein reichhaltiger Fundus zum rechtlichen und allgemeinen Hintergrund der Entwicklungen in  
Nepal.

<sup>6</sup> *Mahesh C. Regmi*, Preliminary Notes on the Nature of Rana Law and Government, Contributions  
to Nepaleses Studies 2 (1975), S. 103 ff.

<sup>7</sup> Fast die gesamte Schicht konkurrierender Adliger wurde zuvor bei einem während eines Fest-  
mahls angerichteten blutigen Massakers ausgelöscht. Ähnliches sollte auch dem Königshaus zu  
Beginn des neuen Milleniums widerfahren.

<sup>8</sup> *Bhuwan Lal Joshi/Leo E. Rose*, Democratic Innovation in Nepal, Berkeley CA, 1996; *Andrea  
Matles Savada*, Nepal and Bhutan: Country Studies, 3. Aufl., Washington 1993, S. 38 ff.

<sup>9</sup> Interim Government of Nepal Act 2007 (nach nepalesischer Jahreszählung).

<sup>10</sup> Verfassung vom 16.3.1958, in Auszügen abgedruckt bei *Krämer* aaO.

nepalesischen Verständnisses von Demokratie dargestellt<sup>11</sup>. Auf internationaler Ebene konnte sich das Land so übern lange Zeit hinweg einer verbreiteten Argumentationslinie, wie sie beispielhaft von Nasser in Ägypten entwickelt wurde, stützen. Dieses System wurde in der – zwischenzeitlich dreimalig zur weiteren Stärkung der Befugnisse des Königs geänderten und durch ein Referendum im Jahre 1980 mit knapper Mehrheit bestätigten – Verfassung von 1962 festgeschrieben und bestimmte für drei Jahrzehnte das politische und gesellschaftliche System Nepals.

Erst der gesellschaftliche und politische Wandel in der Sowjetunion, Mittel- und Osteuropa sowie Zentralasien verlieh der nepalesischen Opposition den Schwung, um das in breiten Kreisen der Bevölkerung längst als überholt und unfähig für eine positive Zukunftsgestaltung erkannte *panchayat*-System zu beseitigen und durch eine demokratische Verfassung zu ersetzen. Diese Veränderungen materialisierten sich im Jahr 1990, als der König Massendemonstrationen nachgab und der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zustimmte<sup>12</sup>. Diese transformierte die bisherige absolute Monarchie in ein konstitutionelles Königtum<sup>13</sup>. Sie führte eine repräsentative Demokratie mit einem Mehrparteiensystem wieder ein und präziserte die Gewährleistung von Grundrechten<sup>14</sup>. Die wichtigsten Orientierungen bildeten die Verfassungen Großbritanniens (Ausgestaltung eines Großteils der Institutionen), Japans (Rolle der Monarchie) sowie Indiens (Stil und Detailgrad). An diesem Wandel nahm zunächst auch ein maoistisches Parteienbündnis als parlamentarische Opposition teil, welches sich 1994 spaltete<sup>15</sup>. 1996 riefen maoistische Aufständische den "Volkskrieg" aus und brachten große Landstriche vor allem entlang der Grenze zu China unter ihrer Kontrolle. Sie hatten sich nach dem Vorbild des "Leuchtenden Pfades" in Peru organisiert und traten äußerlich zunächst kaum in Erscheinung, da ihre Einheiten hochmobil waren. Eingesetzt wurden auch Kindersoldaten<sup>16</sup>. Dennoch waren sie meist gut organisiert und übten den von ihnen dominierten Gebieten die faktische Staatsgewalt aus. Hotelbesitzer und andere Inhaber von Unternehmen des touristischen Bereichs zahlten "Revolu-

<sup>11</sup> Zu parallelen Entwicklungen im subsaharischen Afrika vgl. *Dietrich Nelle*, Demokratische Republik Kongo – die Verfassung von 2005, VRÜ 39 (2006), S. 485 ff.

<sup>12</sup> *Ter Ellingson*, The Nepal Constitution of 1990: Preliminary Considerations, Himalayan Research Bulletin XI (1991), S. 1 ff.; *Kusum Shrestha*, The Development of the Constitution in Nepal, JöR 41 (1993), S. 547 ff. *Avenarius, Hermann*. 1990. Preliminary Ideas for the Elaboration of an Interim Constitution of Nepal. Law Bulletin 1:16-18

<sup>13</sup> *Karl-Heinz Krämer*, Neubeginn für das nepalesische Volk? – Eine kritische Analyse der neuen nepalesischen Verfassung, Südasiens 11 (1991/2-3), S. 49 ff.

<sup>14</sup> *Manoj Kumar Sinha*, Indian Journal of International Law 45 (2005), S. 534 ff.; *Lara Manziane*, Human Rights in the Kingdom of Nepal: do they only exist on paper? Brooklyn Journal of International Law 27 (2001), S. 193 ff.

<sup>15</sup> *Anand Swaroop Verma/Gautam Navlakha*, People's War in Nepal: Genesis and Development, Economic and Political Weekly 42 (2007), S. 1840 ff.; *Karl-Heinz Krämer*, Die Strategie der nepalischen Maoisten und die staatliche Unfähigkeit zum Dialog, Südasiens 17 (1997/3), S. 51 ff.

<sup>16</sup> *VN-IRIN*, Nepal: Maoists still holding child soldiers, vom 21.2.2007.

tionssteuern", welche notfalls mit aller Härte eingetrieben wurden<sup>17</sup>. Ausländische Touristen zahlten ebenfalls nach festgelegten Tarifen „Gebühren“ und erhielten hierfür von der Revolutionsregierung auch offizielle "Spendenquittungen" ausgestellt. Angesichts der extremen Armut bot die Mitwirkung bei den Maoisten für viele junge Menschen die scheinbar einzig aussichtsreiche Zukunftsperspektive. Hiergegen fand die Armee trotz ihrer enormen materiellen und militärischen Übermacht nie ein wirksames Gegenmittel. Ihre Operationsmöglichkeiten wurden nicht nur durch das vielfach unwegsame Gelände eingeschränkt, sondern ebenso durch ihre meist geringe Ortsverbundenheit und den Einsatz übertriebener Härte, welche sich mangels Fassbarkeit des eigentlichen Gegners vorzugsweise gegen die eigene Bevölkerung richtete und vielfach nur die Gegenseite stärkte. Im Jahre 2001 kam die gesamte Familie des damaligen Königs bei einer Schießerei während einer Familienfeier ums Leben; wie durch ein Wunder zählten zu den wenigen Überlebenden ein jüngerer Bruder – der heutige König – mitsamt seiner Frau und seinem Sohn<sup>18</sup>. Offiziell wurde das Massaker dem dabei ebenfalls umgekommenen Kronprinz Dipendra zur Last gelegt; breite Teile der Bevölkerung weisen die Verantwortung jedoch dem heutigen König Gyanendra zu. Im Februar 2005 setzte der neue König – der bereits bei seiner Krönung eine "aktive" Rolle angekündigt hatte, die parlamentarische Regierung ab. Dies geschah offiziell mit der Begründung, dass es der Regierung nicht gelungen sei, zu einer Einigung mit den maoistischen Guerilla in Vorbereitung der nächsten Wahlen zu kommen; Beobachter sahen darin das Bestreben nach Wiedereinführung der absoluten Monarchie<sup>19</sup>. Die turnusgemäß zur Vorbereitung von Neuwahlen aufgelösten Parlamente auf zentraler und lokaler Ebene waren ebenfalls aus den weiteren politischen Prozessen ausgeschaltet. Als Reaktion hierauf schlossen sich die parlamentarischen Oppositionsparteien auf der Grundlage eines gemeinsamen 4-Punkte-Programms zu einer „Sieben-Parteien-Allianz“<sup>20</sup>

17 Zum Teil sollen solche Praktiken sogar noch andauern, Nepal: Villagers suffering intimidation, extortion at hands of Maoists *VN-IRIN* vom 3.5.2007.

18 *Karl-Heinz Krämer*, Nepal: Das Palastmassaker und seine Auswirkungen, *asien* 81 (2001), S. 83 ff.

19 Der nepalesische Monarch verfolgte damit das Gegenmodell zum aufgeklärten Vorgehen seines bhutanesischen Amtskollegen, dazu *Dietrich Nelle*, Im Diamantfahrzeug in die Moderne – Bhutans neue Verfassung von 2008, *VRÜ* 40 (2008), S. 495 ff.

20 SPA – Seven Party Alliance; die SPA ist nach ihren 7 Komponenten (nicht "Parteien") benannt, nämlich dem Nepali Congress (größte Komponente, Partei des seinerzeit amtierenden Ministerpräsidenten Koirala, bereits 1947 gegründet und bei Wahlen immer wieder erfolgreich, unterhält gute Beziehungen zur indischen Partei gleichen Namens und ist Mitglied der Sozialistischen Internationale), dem Nepali Congress (Democratic) (eine inzwischen mit dem Nepali Congress wieder fusionierte Abspaltung), der Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) (zweitgrößte Komponente, ein Zusammenschluss kleinerer Parteien, welche eine Verwirklichung sozialistischer Konzepte auf demokratischem Weg anstreben), der Nepal Workers and Peasants Party (einer weiteren kommunistischen Splittergruppe), der United Left Front (ein inzwischen zerfallenes Konglomerat weiterer kommunistischer Parteien), der People's Front (einer in dieser Form ebenfalls nicht mehr bestehende weitere kommunistische Partei, welche im Unterschied zu den

zusammen. In einem weiteren Schritt gelang dieser Allianz noch im selben Jahr die Verständigung auf ein gemeinsames 12-Punkte-Programm mit den Maoisten. Dieses zielte insbesondere auf die Schaffung vollständiger Demokratie (Punkt 1), Wiedereinsetzung des Parlaments, Einsetzung einer Allparteienregierung, Abhaltung von Friedensgesprächen, internationale Aufsicht über die Streitkräfte beider Seiten und freie Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung (Punkte 2 und 3), Anerkennung eines Mehrparteiensystems, der Grundrechte und des Rechtsstaats sowie Rückgabe "beschlagnahmten" Vermögens<sup>21</sup> durch die Maoisten (Punkte 4, 5 und 8), Selbstkritik der Unterzeichner (Punkte 6 und 7) sowie ein Bekenntnis zu Souveränität und territorialer Einheit, zu friedlicher Koexistenz und gutnachbarschaftlichen Beziehungen sowohl zu Indien als auch zu China (Punkt 10). Nach den größten Demonstrationen in der Geschichte des Landes und wachsendem internationalem Druck<sup>22</sup> sah der König Anfang 2006, also nur ein Jahr nach Übernahme der absoluten Macht, keinen anderen Ausweg mehr als die Rückgabe seiner Befugnisse an das Parlament<sup>23</sup>. Hieran schlossen sich ein "Umfassendes Friedensabkommen" zwischen Sieben-Parteien-Allianz und Maoisten sowie die Verabschiedung einer Anfang 2007 in Kraft getretenen Übergangsverfassung<sup>24</sup> an.

Im April 2008 fanden die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung statt<sup>25</sup>. Die Wahlen endeten mit einem unerwartet hohen Sieg der Maoisten, ohne jedoch eindeutige Mehrheiten zu erbringen<sup>26</sup>. Die Versammlung wird von einer Reihe linker Parteien mit marxistischem Anspruch dominiert, während die konservativen und monarchistischen Parteien marginalisiert wurden. Starke Verluste erlitt ebenfalls der eher bürgerlich orientierte Nepalische Kongress. Außerdem gewannen eine Reihe von Vertretern sozialer und ethnischer Minderheiten Sitze. Die erste Amtshandlung des neu gewählten Gremiums

vorgenannten die Reformen des Jahres 1990 für unzureichend erklärte und die am bewaffneten Kampf nichtbeteiligte Fraktion der Maoisten einschloss), sowie schließlich die Nepal Goodwill Party (Anandi Devi) (Vertretung der indischstämmigen *madhevi* im südlichen Terai-Gebiet). Diese 7 Komponenten gewannen in der Parlamentswahl im Jahr 1999 195 der 205 Parlamentssitze; als größere parlamentarische Gruppierung blieb lediglich die royalistische RPP ausgeschlossen.

21 Dies betraf gerade prominente Führer anderer Parteien auch ganz persönlich.

22 Zu den außenpolitischen Determinanten – insbesondere den sich verändernden Interessen Indiens, Chinas und der Vereinigten Staaten vgl. *John Mage*, *The Nepali Revolution and International Relations*, *Economic and Political Weekly* 42 (2007), S. 1834 ff.

23 *Karl-Heinz Krämer*, "Jana Andolan II", Abläufe und Auswirkungen der Volksbewegung im April 2006, *Nepal Information* 97 (2006), S. 13 ff.

24 Verfassung vom Januar 2007, dazu *Yash Gilai/Jill Cottrell*, *Creating the New Constitution: A Guide for Nepali Citizens*, Kathmandu 2008.

25 Die Verfassungsgebende Versammlung verfügt über eine eigene Internet-Seite mit umfangreichen Materialien unter [www.cportal.org](http://www.cportal.org).

26 Zur Analyse vgl. *Karl-Heinz Krämer*, *Nepal nach den Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung: Probleme beim Neubeginn*, im Internet unter [www.nepalresearch.com](http://www.nepalresearch.com) veröffentlicht.

bildete die definitive Abschaffung der Monarchie, zum Staatspräsidenten wurde ein Kongress-Mitglied gewählt, während es den Maoisten gelang, mit verschiedenen kleineren Partnern die Regierung zu bilden. Das – offensichtlich mit internationaler Unterstützung formulierte – Regierungsprogramm zeigt jedoch eine eher bürgerlich-liberale Gestaltung<sup>27</sup>. Nachwahlen im April 2009 bestätigten die starke Stellung der Maoisten, den Niedergang der Kongresspartei sowie den Fortbestand der Zersplitterung und Volatilität der politischen Landschaft.

### 3. Die Verfassung von 2007

Wichtigste Grundlagen der Übergangsverfassung sind die Verfassung von 1990 sowie die Regelungen des Umfassenden Friedensabkommens zwischen SPA und Maoisten. Der erste Entwurf der neuen Übergangsverfassung wurde von einer Kommission unter Leitung eines ehemaligen Richters am Obersten Gerichtshofs erstellt. Sodann fand eine Überarbeitung durch jeweils einen Vertreter der SPA und der Maoisten statt. Die Hauptdiskussionspunkte betrafen die Regelungen zu einem Staatsoberhaupt, das Wahlrecht, die Aufnahme bestimmter sozialer Teilhaberechte wie zB auf Unterricht in der Mutter(-minderheiten-)sprache, Gesundheitsfürsorge und Arbeit sowie die Beibehaltung des hinduistischen Symbols der Kuh<sup>28</sup> als Staatssymbol. Das im April 2006 wiedereingesetzte Parlament hat die Verfassung ratifiziert und das neu eingerichtete Übergangsparlament diese nochmals bestätigt. Die künftige Verfassung soll durch eine neu zu wählende Verfassungsgebende Versammlung ausgearbeitet werden.

Schon die Verfassung von 1990 rangierte am oberen Ende der im internationalen Vergleich zu beobachtenden Länge von Verfassungen. Durch die Zusammenführung mit den Regelungen des Umfassenden Friedensabkommens ist trotz Streichung zweier Kapitel der Umfang noch einmal deutlich gewachsen. Sie umfasst nunmehr 25 Teile (statt bisher 23) mit 167 Artikeln (statt bisher 133). Dabei war bereits die Verfassung von 1990 die bei weitem ausführlichste der nepalesischen Geschichte, so bestand die Verfassung von 1948 noch aus 6 Teilen mit 68 Artikeln, diejenige von 1951 aus 7 Teilen mit 73 Artikeln, diejenige von 1958 aus 9 Teilen mit 77 Artikeln, diejenige von 1969 aus 20 Teilen mit 97 Artikeln und 6 zum Teil ausführlichen Anlagen. Die Abweichungen erklären sich vor allem aus der Streichung der Abschnitte über das Königshaus und den Kronrat (nachdem 1990 bereits der ausführliche Abschnitt über das Panchayat gestrichen wurde) einerseits sowie der deutlichen Erweiterung des Abschnittes über Menschenrechte (welchen sich in der Verfassung von 1948 nur 2 kurze Bestimmungen widmeten und welcher noch in der Verfassung von 1990 9 Artikel gegenüber nunmehr 13 umfasste) sowie Einfügung neuer Abschnitte über

<sup>27</sup> Veröffentlicht unter [www.unmin.org.np](http://www.unmin.org.np).

<sup>28</sup> Axel Michaels, The king and the cow: On a crucial symbol of Hinduization in Nepal, in: David Gellner / Joanna Pfaff-Czarnecka / John Whelpton (Hg.), Nationalism and Ethnicity in a Hindu Kingdom: The Politics of Culture in Contemporary Nepal, Amsterdam, 1997, S. 79 ff.

eine Verfassungsgebende Versammlung (Teil 7, Art 63 ff.), über eine Menschenrechtskommission (Teil 15, Art 131 ff.), über Lokalverwaltung (Teil 17, Art 138 ff.) sowie über die Streitkräfte (Teil 20, Art 144 ff.). Insgesamt bleibt die Übergangsverfassung nicht nur dem Stil des südlichen Nachbarlandes Indien verhaftet, sondern hat sich dieser durch die weitgehende Beseitigung der Monarchie noch weiter angenähert.

Die Verabschiedung der Übergangsverfassung verschärfte nur noch das innenpolitische Tauziehen um die Zusammensetzung der Verfassungsgebenden Versammlung und damit die Startposition der einzelnen Gruppen in der neuen Ordnung. Dies betraf nicht nur die Parteien und politische Organisationen, sondern ebenso die Berücksichtigung sozialer und ethnischer Minderheiten sowie insbesondere die Balance zwischen dem Norden und dem Süden des Landes, der sich benachteiligt fühlte und in dem es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kam. Im Ergebnis weitete die **Erste Verfassungsänderung**<sup>29</sup> die Zahl der Abgeordneten deutlich aus (Art (3, 3A)). Außerdem wurde eine Expertenkommission zur Abgrenzung der Wahlkreise eingerichtet (Art 154A). Als weitere bedeutsame Änderung wurde der Staatsaufbau als ein Demokratisches Bundessystem festgeschrieben (Art 138 (1)) und die Verfassungsgebende Versammlung mit der abschließenden Entscheidung hierzu beauftragt (Art 138 (3)); die zugleich angestrebte Abschaffung der Monarchie wurde damit zunächst nur sehr verhüllt adressiert. Die **Zweite Verfassungsänderung**<sup>30</sup> verschob angesichts der anhaltenden politischen Auseinandersetzungen die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung vom Juni auf den Dezember 2007 (Art 33 (1) a)). Zudem wurde ein weiterer Schritt zur Abschaffung der Monarchie vollzogen, indem deren Abschaffung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit nun ausdrücklich vorgesehen wurde (Art 159 (3a, 3b)). Weiterhin wurden die Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Regierung verstärkt. So wurde die Möglichkeit geschaffen, den Ministerpräsidenten durch ein Misstrauensvotum mit Zwei-Drittel-Mehrheit abzusetzen (Art 38 (7) 1a)), wenn der Premierminister selber die Vertrauensfrage stellt oder mindest ein Viertel der gesetzlichen Mitglieder einen Misstrauensantrag einbringt. Nachdem die politischen Kontroversen unvermindert fort dauerten, wurde eine **Dritte Verfassungsänderung**<sup>31</sup> erforderlich, welche den Wahltermin zur Verfassungsgebenden Versammlung nunmehr auf April 2008 verschob (Art 33 (1) a)). Bereits in der konstituierenden Sitzung der Verfassungsgebenden Versammlung wurde ein zentrales Wahlversprechen der erfolgreichen Parteien umgesetzt, indem durch eine **Vierte Verfassungsänderung**<sup>32</sup> die Monarchie endgültig abgeschafft wurde (Art 159). An der Spitze des Staates werden stattdessen mit geringer Machtfülle ausgestattete Ämter eines Präsidenten und eines Vizepräsidenten geschaffen (Art 36A-36K). Durch eine **Fünfte Verfassungs-**

29 Erste Verfassungsänderung vom 30. chaitra 2063/13.4.2007.

30 Zweite Verfassungsänderung vom 30. jesta 2064/13.6.2007.

31 Dritte Verfassungsänderung vom 13. poush 2064/28.12.2007.

32 Vierte Verfassungsänderung vom 16. jesta 2065/29.5.2008.

**änderung**<sup>33</sup> wird der Veränderung der politischen Landschaft Rechnung getragen, indem die Bezugnahme auf die besondere Rolle der früheren Parteienkonstellation gestrichen wird (Art 38 (1)). Die derzeit letzte Verfassungsänderung<sup>34</sup> beschränkte sich auf eher technische Änderungen<sup>35</sup>

#### 4. Staatsgrundsätze

Die Formulierung der Staatsgrundsätze bildete die wichtigste Arena der politischen Verhandlungen um die neue Verfassung. Das Umfassende Friedensabkommen (Präambel und Ziff. 3) traf hierfür bereits wesentliche Vorfestlegungen. Insbesondere verankert er als leitende Grundsätze für die soziale und wirtschaftliche Transformation den vollständigen Abbau aller diktatorischen Strukturen, die Beendigung der Ungleichheit im Landbesitz sowie die Durchführung einer "wissenschaftlichen Bodenreform"<sup>36</sup>, den Schutz der heimischen Wirtschaft, die Sicherung der Rechte auf Bildung, Wohnung und Arbeit, die Unterstützung benachteiligter Gruppen sowie Bestrafung von Korruption und illegaler Erwerb von Reichtum. Dementsprechend erwähnt die Verfassung von 2007 die Hindu-Monarchie nicht mehr, dafür wird der Staat als weltlich, sozial integrierend und in vollem Umfang demokratisch qualifiziert (Art 4). Betont werden sowohl der fortschreitende Umbau des Staates zur Lösung der sich aus Klassen-, Kasten-, Geschlechter- und regionaler Benachteiligung ergebenden Probleme<sup>37</sup> (Erwägungsgrund 2 der Präambel – offensichtlich auf Vorschlag der maoistischen Seite) als auch die demokratischen Grundsätze und Grundrechte (Erwägungsgrund 3 – offensichtlich auf Vorschlag der Sieben-Parteien-Allianz). Eine weitergehende Operationalisierung unterbleibt jedoch, so dass die tatsächliche Resultante beider Tendenzen abzuwarten bleibt. Diese Ambivalenz zwischen von der maoisti-

<sup>33</sup> Fünfte Verfassungsänderung vom 29. ashar 2065/13.7.2007.

<sup>34</sup> Sechste Verfassungsänderung vom 26. mangsir 2065/11.12.2008.

<sup>35</sup> Diese Verfassungsänderung übertrug das gemäß der Ersten Verfassungsänderung beim Premierminister liegende Recht, das Parlament außerhalb seiner Sitzungsperioden einzuberufen, auf den Präsidenten (Art 51 (3)). Außerdem wurde klargestellt, dass das Alter für das aktive Wahlrecht auch bei künftigen Nachwahlen auf 18 Jahre herabgesetzt bleibt (Art 63 (7b)).

<sup>36</sup> Zu den bisherigen Bemühungen in diese Richtung vgl. *M.A. Zaman*, Evaluation of Land Reform in Nepal, Kathmandu 1973; *Mahesh C. Regmi*, Landownership in Nepal. Berkeley, CA, 1976: University of California Press.

<sup>37</sup> Die Bevölkerungsgruppen der Berg-Brahmanen, Chhetri und Newaren dominieren traditionell die politischen Leitungsfunktionen sowohl in Regierung und Verwaltung als auch in den größten Oppositionsparteien, obwohl sie nur rund ein Drittel der Bevölkerung stellen, während alle anderen Gruppen einschließlich der beiden größten Gruppen, der aus Indien stammenden Zuwanderer (*madhesi*) und der autochthonen Minderheitengruppen (*janajati*), deutlich unterrepräsentiert sind; das gleiche gilt für die Vertretung von Frauen sowie der "Unberührbaren" (*dalit*); vgl. *David Gellner*, Casts, Ethnicity and Inequality in Nepal, Economic and Political Weekly 42 (2007), S. 1823 ff.; *Yubaraj Sangroula*, Kathmandu 2005, S. 170 ff.; *Gilbert*, Legal rights and social strategies: An ethnographic history of family in modern Nepal, Ann Arbor, MI 1993; *Karl-Heinz Krämer*, Nepal – ein multi-ethnischer Staat, Südasien 12 (1992), S. 45 ff.

schen Seite<sup>38</sup> und von der Sieben-Parteien-Allianz formulierten Anliegen spiegelt sich im eigentlichen Abschnitt über Staatsgrundsätze. Diese übernehmen zunächst im wesentlichen unverändert die aufgrund der Demokratiebewegung des Jahres 1990 formulierten Postulate (Art 25 ff. Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 33), reichern sie aber um Anliegen der Beteiligten an. Vor allem hat der Staat in der Übergangszeit seine Hauptaufmerksamkeit auf die – eigentlich im Juni 2007 durchzuführenden, mittlerweile aber auf Dezember 2007 verschobenen – Wahlen zu richten (Art 33A)). Weiter werden die Aspekte der Gleichheit, der Förderung von Minderheiten und benachteiligten Gruppen stärker betont und auf Verlangen der Maoisten die Durchführung einer "wissenschaftlichen" Bodenreform vorgeschrieben. Der Staat hat einerseits wie von den Maoisten gefordert einen fortschreitenden politischen, ökonomischen und sozialen Wandel herbei zu führen (Art 33 lit b)). Andererseits bilden die Grundlagen des politischen Systems insbesondere die Grundrechte, ein System mehrerer untereinander im Wettbewerb stehender politischer Parteien, Volkssouveränität, ein System von "checks and balances", Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit und Gleichheit, Unabhängigkeit der Justiz, regelmäßig Wahlen, eine Überwachung durch die Zivilgesellschaft, Transparenz und Verantwortlichkeit der politischen Parteien, Partizipation der Bürger, eine unparteiische, fähige und saubere Verwaltung sowie die Ausrottung von Korruption und Strafflosigkeit (Art 33 lit c)). Alle als Muttersprachen verwendeten Sprachen werden in den Rang einer Nationalsprache erhoben, den bisher nur das von der Bevölkerungsmehrheit gesprochene und eng mit dem indischen Hindi verwandte Nepali innehatte (Art 5). Letzteres bleibt jedoch alleinige Amtssprache<sup>39</sup>. Gleichzeitig wird der Gebrauch der örtlichen Sprachen in der örtlichen Verwaltung gefördert, letztere muss die Übersetzung in die Amtssprache für die Akten vornehmen (Art 5 (3)). Gefördert werden sollen künftig auch die traditionellen Kenntnissen und Fertigkeiten (Art 35 (18)). Ausdrücklich festgeschrieben wird, dass alle vorgenannten Grundsätze vor Gericht nicht einklagbar sind (Art 36).

Ein weiterer Streitpunkt betraf die Ersetzung der bisherigen **Staats symbole**. Nachdem die Maoisten keine konsensfähigen Alternativen vorlegen konnten, blieb es hier beim bisherigen Status quo einschließlich der der hinduistischen Mythologie entstammenden Kuh als Nationaltier; es wurde lediglich der Regierung die Befugnis übertragen, die auf das Königtum ausgerichtete Nationalhymne zu ersetzen (Art 7).

## 5. Staatsoberhaupt

Bereits mit der Verfassung von 1990 (Art 27 ff.) verlor der König einen Großteil seiner bis dahin uneingeschränkten exekutiven, legislativen und judikativen Rechte (Art 20 (2))

<sup>38</sup> Dazu *Karl-Heinz Krämer*, Gescheiterte Friedensverhandlungen und erneute Eskalation des Konflikts, Nepal Information 92 (2002), S. 12 ff.

<sup>39</sup> *Karl-Heinz Krämer*, Die Nepali-Sprache und die Entwicklung des nepalischen Nationalismus, Südasiens 17 (1997), S. 39 ff.

Verf<sub>1962</sub>)<sup>40</sup>. Das Friedensabkommen legt fest, dass dem König sämtliche noch verbliebene Kompetenzen entzogen werden und dass er nahezu vollständig enteignet wird; über die vollständige Abschaffung der Monarchie soll allerdings erst in der ersten Sitzung der neu zu wählenden Verfassungsgebenden Versammlung abschließend entschieden werden (Ziff. 3.3). In der Verfassung wurden demzufolge die bisherigen Kapitel über den König als Staatsorgan (Art 27 ff. Verf<sub>1990</sub>) und den Kronrat (Art 34 Verf<sub>1990</sub>) ebenso gestrichen wie zahlreiche Einzelbefugnisse in den Bereichen der Exekutive, Legislative und Judikative (Art 35-43, 44 Verf<sub>1990</sub>), welche jetzt durchweg der Regierung zugewiesen sind. Zusätzlich wird dem König, der jetzt nur noch in einer Übergangsvorschrift erwähnt wird (Art 159), ausdrücklich jegliche Regierungsbefugnis abgesprochen. Der Fortbestand der Monarchie bleibt grundsätzlich einer entsprechenden Entscheidung in der ersten Sitzung der neu zu wählenden Verfassungsgebenden Versammlung vorbehalten. Allerdings kann der König bereits vor Zusammentretenden der neu zu wählenden Verfassungsgebenden Versammlung abgesetzt werden, sofern er die Durchführung dieser Wahlen behindern sollte. Diese Ergänzung hat das nepalesische Parlament im Juni 2007 als bereits die zweite Änderung der Übergangsverfassung eingefügt. Damit wurde bei nur 2 Gegenstimmen dem Drängen der maolistischen Fraktion nachgegeben, welche mit der Verlangsamung der staatlichen Umstrukturierung um ihre eigene Attraktivität fürchten musste, sie spiegelt zugleich im Vorfeld der bevorstehenden Wahlen Befürchtungen der bislang königstreuen Teile der SPA, dass ihre Wahlchancen durch die massive Unbeliebtheit des Königs<sup>41</sup> leiden könnten. Das Vermögen des Königs und der Königsfamilie wird nahezu vollständig eingezogen, der König darf lediglich solches Vermögen behalten, welches er nicht in seiner Eigenschaft als König erworben hat (Art 159). Daneben gibt es regional ca. 30 weitere Könige. Diese verfügen über keinerlei formale exekutive Befugnisse und werden in der Verfassung auch nicht erwähnt, haben aber teilweise aufgrund ihrer persönlichen Autorität eine bedeutsame soziale Stellung. Ein Beispiel hierfür ist der König des ehemaligen tibetischen Königreichs Mustang<sup>42</sup>, welches sich im 17. Jahrhundert unter nepalesische Oberhoheit stellte, aufgrund seiner extremen geografischen Isolierung bis vor kurzem jedoch weitgehend autonom in inneren Angelegenheiten agieren konnte<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> *Karl-Heinz Krämer*, Die Person des Königs in der Verfassung, Südasiens 11 (2001/2), S. 45 ff.

<sup>41</sup> *Krishna Hachelhu*, Legitimacy Crisis of Nepali Monarchy, Economic and Political Weekly 42 (2007), S. 1828 ff.

<sup>42</sup> *Mathiesen Laird*, In the Land of Mustang, Neu-Delhi 1995.

<sup>43</sup> Der Verfasser konnte sich hiervon im Rahmen einer ausführlichen Audienz am 10.7.2006 persönlich überzeugen. Der König ist eine hoch geachtete Persönlichkeit mit großer persönlicher Autorität. Als Relikt der Vergangenheit ist das Stadttor der Hauptstadt Lo Manthang ganz am Ende des Mustang-Tales so niedrig, dass es Berittene (oder gar Fahrzeuge) nicht passieren können. Der König wird in allen Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung von den Vertretern der Staatsmacht konsultiert. Im übrigen ist er insbesondere bei der Schlichtung von Konflikten im Alltag der örtlichen Landwirtschaft, zB bei der Nutzung von Wasserrechten gefragt. Er ist seinen "Untertanen" im Alltagsleben eng verbunden und führt mit seinen Verwandten einen eigenen landwirtschaftli-

Im Zuge der Ersten Verfassungsänderung wurde die Abschaffung der Monarchie zunächst lediglich verhüllt angekündigt und erst im Vorfeld der herannahenden Wahlen in der Zweiten Verfassungsänderung auch offen formuliert (Art 159 (3A, 3B) sowie unmittelbar nach den Wahlen durch die Vierte Verfassungsänderung auch umgesetzt. (Art 159). An der Spitze des Staates werden stattdessen die Ämter eines – vorwiegend repräsentierenden – Präsidenten und eines – praktisch funktionslosen, auf Vertretungsbefugnisse beschränkten – Vizepräsidenten geschaffen (Art 36A-36K). Präsident und Vizepräsident werden mit einfacher Mehrheit aus der Mitte der Verfassungsgebenden Versammlung gewählt (Art 36B, 36I). Ihre Amtszeit endet mit der Verkündung einer neuen Verfassung (Art 36C). Der Präsident verfügt über einen administrativen Unterbau (Art 36K), erhält das Oberkommando über die Armee (Art 144 (1A)) und ist zuständig ua für die Ausfertigung von Gesetzen (Art 87), zur Herausgabe von Notverordnungen (Art 88), zur Ernennung von Richtern des Obersten Gerichtshofs auf Vorschlag des Verfassungsrates (Art 103), zur Ernennung des Generalstaatsanwalts (Art 134), zur Ausrufung des Notstands (Art 143), zur Ernennung von Botschaftern (Art 150), zur Begnadigung (Art 151) sowie zur Erteilung von Titeln und Auszeichnungen (Art 152). Durch die **Fünfte Verfassungsänderung**<sup>44</sup> wird das Wahlverfahren zum Präsidentenamt dahingehend präzisiert, dass eine absolute Mehrheit in der Verfassungsgebenden Versammlung notwendig ist (Art 36B). Ferner erhält der Vizepräsident ebenfalls einen eigenen administrativen Stab (Art 36K).

## 6. Föderalisierung und Lokalverwaltung

Unter der Königsherrschaft und besonders in der Rana-Zeit wurde Nepal zu einem straff zentralistisch organisierten Staat entwickelt; noch heute sind viele Gegenden von Staatselite in Kathmandu völlig vernachlässigt<sup>45</sup>. Die Maoisten mit ihrer Machtbasis an der Peripherie des Landes traten demgegenüber stets für eine Föderalisierung des Landes und eine starke Selbstverwaltung der autochthonen Minderheiten ein. Diese Forderungen machten

chen Betrieb. Er hat die Schule nach Ende der Schulpflicht verlassen und sich seine Kenntnisse in der Praxis angeeignet. Er ist sich bewusst, dass er – unabhängig von der weiteren politischen Entwicklung in Kathmandu – der letzte König seiner Dynastie sein wird, da er bereits im fortgeschrittenen Alter und ohne Kinder ist und bewusst davon abgesehen hat, auf anderem Wege, etwa durch Adoption eines entfernteren Verwandten, für einen Nachfolger zu sorgen. Ohnehin hat sich die Lebenswirklichkeit seiner Bevölkerung bereits stark verändert, durch die Ankunft eines nennenswerten Tourismus (bislang allerdings weniger als 2.000 Besucher pro Jahr, Nepalesen, Inder und andere Angehörige der Südasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht eingerechnet), das Fließen internationaler Spendengelder für Restauration und Betrieb buddhistischer Tempel, den Bau einer Straße von chinesischer/tibetischer Seite bis vor die Grenzen des Königreichs und zunehmender Neigung, die harten Wintermonate nicht in Mustang, sondern in Kathmandu oder Nordindien zu verbringen.

<sup>44</sup> Fünfte Verfassungsänderung vom 29. ashar 2065/13.7.2007.

<sup>45</sup> *Karl-Heinz Krämer*, Nepal nach den Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung: Probleme beim Neubeginn, im Internet unter [www.nepalresearch.com](http://www.nepalresearch.com) veröffentlicht; *Ganga Bahadur Thapa* (Hg.), *Local self-government in Nepal*, Kathmandu, 1998.

sich auch Teile der SPA zu eigen. Letztlich setzten sich aber die für ein Festhalten an den bisherigen staatlichen Strukturen eintretenden Kräfte durch, so dass in der Umfassenden Friedensvereinbarung lediglich bestimmt wurde, dass in den Dörfern, den Gemeinden und den 55 Bezirken von SPA und Maoisten gemeinsam eingesetzte Übergangsverwaltungen eingerichtet werden sollten (Anlage 6, Art III-7, seit der Fünften Verfassungsänderung Art 139). In der Übergangsverfassung wird die Betonung der regionalen Belange in den Staatsgrundsätzen durch ein neu eingefügtes Kapitel untermauert (Art 138 ff.). Danach soll auf Bezirks-, Gemeinde- und Dorfebene die Selbstverwaltung eingeführt werden, vorerst werden diese Funktionen jedoch gemäß Vereinbarung zwischen den vertragsschließenden Parteien besetzt (Art 139). Die Selbstverwaltungskörperschaften sollen zur Erfüllung ihrer Aufgaben staatliche Mittel zugewiesen werden, wobei bei der Aufteilung besondere Benachteiligungen zu berücksichtigen und auf eine ausgewogene und gerechte Entwicklung hinzuwirken ist.

Im Zuge der Zweiten Verfassungsänderung wurde der Staatsaufbau als ein Demokratisches Bundessystem festgeschrieben (Art 138 (1)). Allerdings erfolgten mangels eines darüber hinausgehenden Konsenses keine weitergehenden Festlegungen, dies wurde vielmehr der Verfassungsgebenden Versammlung überlassen (Art 138 (3)). Während der Grundsatz der Föderalisierung heute weitgehend unstrittig ist, bestehen über die konkrete Ausgestaltung nach wie vor stark unterschiedliche Vorstellungen<sup>46</sup>. Teilweise wird eine Gliederung unter regionalen Aspekten bevorzugt, teilweise eine solche unter ethnischen und kulturellen Gesichtspunkten. Angesichts der großen Zahl von Minderheiten und der inzwischen starken geographischen Vermischung der unterschiedlichen Gruppen verspricht keines der bislang diskutierten Konzepte eine überzeugende Bereinigung. Hinzu kommt das Sonderproblem des bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich starken, aber politisch stark in sich gespaltenen Südens des Landes, dessen Belange durch die Fünfte Verfassungsänderung ausdrücklich unterstrichen wurden (Art 38 (1A)).

## 7. Staatsangehörigkeit

Die Regelung der Staatsangehörigkeit hat gerade in einem multiethnischen Staat wie Nepal eine zentrale Funktion für die Definition der staatlichen Identität sowie über die Festlegung des Kreises der Wahlberechtigung als Weichenstellung die künftigen Machtverhältnisse. Problematisch ist seit langem insbesondere die Einbeziehung der zahlreichen Immigranten aus dem benachbarten Indien<sup>47</sup>. Eine im Jahr 2001 vom Parlament bereits beschlossene Gesetzesnovelle stieß auf heftige Widerstände und wurde schließlich für verfassungswidrig erklärt. Sie hatte vorgesehen, dass alle Personen die originäre Staatsangehörigkeit erhalten

<sup>46</sup> *Yash Gai/Jill Cottrell (Hg.)*, Federalism and State Restructuring in Nepal (Konferenzbericht der UNDP-CASU); zu denkbaren Optionen vgl. *UNDP-CASU/GTZ*, Designing the Federal State in Nepal (Konferenzbericht), Kathmandu 2008.

<sup>47</sup> *Karl-Heinz Krämer*, Gescheiterte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – Falscher Ansatz oder mangelnder Wille? Nepal Information 88 (2001), S. 149 ff.

sollen, welche vor 1990 tatsächlich in Nepal gelebt haben<sup>48</sup>. Außerdem sollte die Gleichberechtigung beider Elternteile bei der Weitergabe der Staatsangehörigkeit umgesetzt und damit im Zusammenhang die doppelte Staatsangehörigkeit anerkannt werden. Die Übergangsverfassung verankert diese Grundsätze nunmehr auch formal (Art 8 ff.).

## 8. Grundrechte, Notstand

Das Verbot der Todesstrafe wurde nach kontroverser Diskussion beibehalten (Art 12 Verf<sub>1990</sub>, 12 Verf<sub>2007</sub>). Die Gleichheitsrechte werden deutlich stärker als bisher hervorgehoben (Art 20) und soziale und gesellschaftliche Teilhabe- und Gewährleistungsrechte wurden erheblich ausgebaut. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Umwelt (Art 16 (1)), kostenlose Krankenfürsorge (Art 16 (2)), kostenloser Schulunterricht bis zum Ende der Sekundarstufe (Art 17 (2)), Recht auf Arbeit (Art 18 (1)) und gute Arbeitsbedingungen (Art 30), Sozialfürsorge (Art 18 (2)), Einschränkung des Rechtes auf Eigentum im Falle unrechtmäßigen Erwerbs (Art 19 (2)), Teilhabe benachteiligter Gruppen an den staatlichen Funktionen (Art 21) und Kinder (Art 22). Die Justizgewährleistungsrechte bleiben weitgehend unverändert (24 ff. Verf<sub>2007</sub>). Grundrechte sind vor Gericht einklagbar. Wie die neuen sozialen Teilhabe- und Gewährleistungsrechte eingelöst werden sollen, bleibt allerdings offen. Die Möglichkeiten zur Einschränkung von Grundrechten im Falle eines Notstands bleiben trotz der diesbezüglich bereits an der Verfassung von 1990 geäußerten Kritik im wesentlichen unverändert (Art 115 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 143 ff.). Bemerkenswert ist, dass die neuen Gleichheits- und Teilhaberechte von solchen Einschränkungen ausgenommen bleiben, während es bei den Freiheits- und Abwehrrechten beim status quo bleibt.

## 9. Exekutive

Nach dem Umfassenden Friedensabkommen (Anlage 6, Art III-4) war die Regierung durch Vereinbarung zwischen den beteiligten Parteien zu bilden und sollte nach dem Konsensprinzip (Verständigung zwischen der Sieben-Parteien-Allianz und den Maoisten) arbeiten. Dies reflektiert auch die Übergangsverfassung, die insoweit ausdrücklich auf das Friedensabkommen Bezug nimmt (Art 37 ff.). Für die Wahl des Premierministers war zunächst eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich, Nach der Zweiten Verfassungsänderung wurde ein Misstrauensvotum gegenüber dem Premierminister mit demselben Quorum eingeführt (Art 38 (7) 1A). Nach der Fünften Verfassungsänderung genügt zur Wahl des Premierministers eine absolute Mehrheit (Art 38 (2)). Dasselbe gilt seitdem für das Misstrauensvotum (Art 55A). Seit der Zweiten Verfassungsänderung ist der Premierminister ferner auch bei der Ernennung der von Ministern und Vizeministern an einen politischen Konsens (der Sieben-Parteien-Allianz und der Maoisten) gebunden (Art 40). Weiter bestimmt die Verfassung, dass Kabinettsmitglied nur Angehörige des Parlaments sein können; ihre Stellvertreter

<sup>48</sup> Zur früheren Stichtagsregelung vgl. *Hellmuth Hecker*, Die Staatsangehörigkeit von Nepal, StAZ 1991, S. 183 ff., 202 ff.

brauchen jedoch keine Abgeordneten zu sein (Art 38 (5 ff.)). Das rasche Vorgehen bei der Ersetzung des Königtums durch ein Präsidentenamt führte dazu, dass die Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten und seinem Premierminister nur in Ansätzen geklärt ist. Angesicht der politischen Gegensätze zwischen den beiden aktuellen Amtsinhabern führt dies immer wieder zu Reibungen.

## 10. Parlament

Das Umfassende Friedensabkommen (Anlage 6, Art III-3) legte fest, dass das bisherige trizephale Parlament (neben einem Abgeordnetenhaus eine zu einem signifikanten Anteil durch den König zu besetzende Nationalversammlung sowie der König selber, Art 44 ff. Verf<sub>1990</sub>) durch ein einziges Haus zu ersetzen ist. Zu den 330 Mitgliedern der neuen Vertretung gehörten alle 209 Angehörigen der beiden bisherigen Kammern, soweit sie sich nicht gegen die Protestbewegung des Frühjahrs 2006 gewendet hatten (ausgeschlossen blieb also die royalistische Partei RPP). Hinzu kamen 73 maoistische Abgeordnete sowie weitere 48 Abgeordnete, welche Berufsverbände und benachteiligte Gemeinschaften und Regionen vertreten sollten. Ferner wurde bestimmt, dass die neue Vertretung nach dem Konsensprinzip arbeiten solle; also eine Verständigung zwischen der Sieben-Parteien-Allianz und den Maoisten herzustellen war. Diese Grundsätze wurden in die neue Verfassung übernommen (Art 45 ff.). Ferner wird bestimmt, dass das Ausscheiden aus einer Partei zum Verlust des Mandates führte (Art 48 lit c)). Im Zuge der Zweiten Verfassungsänderung wurde eine offizielle Opposition eingerichtet (Art 57A) und durch die Dritte Verfassungsänderung die Einrichtung einer Parlamentsverwaltung festgeschrieben (Art 61A). Das Parlament tagt in Sitzungsperioden; seit der Zweiten Verfassungsänderung muss der Premierminister bzw. seit der Vierten Verfassungsänderung der Präsident auf Verlangen von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Mitglieder das Parlament auch außerhalb seiner Sitzungsperioden einberufen (Art 51 (3)). Der Veränderung der politischen Landschaft trägt die Fünfte Verfassungsänderung mit der Aufhebung der bisherigen Legaldefinition des politischen Konsenses als einer von der Sieben-Parteien-Allianz und den Maoisten getragenen Verständigung Rechnung (Art 38 (1)). Außerdem wurden durch die Fünfte Verfassungsänderung die für die Tätigkeit der Verfassungsgebenden Versammlung nicht relevanten Bestimmungen über das Parlament aufgehoben (Art 45-50). Angesichts der politischen Instabilität und Fragmentierung blieb die Gesetzgebungstätigkeit bislang wenig produktiv.

## 11. Verfassungsgebende Versammlung

Das Umfassende Friedensabkommen (Anlage 6, Art III-9) enthielt bereits detaillierte Vorgaben für die Einrichtung einer Verfassungsgebenden Versammlung<sup>49</sup>. Die mit insgesamt 425 Mitgliedern sehr umfangreiche Versammlung sollte sich zusammensetzen aus 205

<sup>49</sup> *Kashi Raj Dahal*, *Constituent assembly: an Introductory book*, Kathmandu 2007.

in Wahlkreisen mit einer einfachen Mehrheit zu wählenden Abgeordneten, weiteren 205 Abgeordneten, welche im – von den Maoisten ursprünglich als alleiniges Verfahren geforderten – Verhältniswahlrecht zu bestimmen sind sowie schließlich 16 von der Regierung ernannten Abgeordneten. Dieses Verfahren sollte das Risiko minimieren, dass wesentliche Repräsentanten der derzeitigen politischen Elite ohne Mandat in der neuen Versammlung bleiben könnten. Die Wahl hätte im Juni 2007 stattfinden sollen, allerdings blieb die Fixierung eines Datums der Regierung überlassen. Nach heftigen politischen Auseinandersetzungen und länglichen Verhandlungen in der Wahlkommission wurde die Zusammensetzung des Gremiums durch die Erste Verfassungsänderung sogar noch weiter aufgebläht. Dies kam insbesondere den Forderungen von Bevölkerungsteilen aus dem südlich gelegenen Terai entgegen, welche sich nicht hinreichend vertreten sahen. Gemäß der Ersten Änderung der Übergangsverfassung sollte die Verfassungsgebende Versammlung insgesamt 445 Abgeordnete umfassen, von welchen 240 gemäß Verhältniswahlrecht, 240 in Wahlkreisen (davon 116 im südlichen Terai und 124 im nördlichen Bergland) sowie 17 auf Vorschlag der Regierung bestimmt werden sollten (Art 63 (4))<sup>50</sup>. Der Weg zur Durchführung der Wahlen wurde jedoch erst frei, indem die übrigen Parteien der Forderung der Maoisten nach einem rein proportionalen Wahlsystem noch einmal deutlich entgegen kamen, indem die Zahl der proportional zu wählenden Abgeordneten um 95 aufgestockt wurde. Gemäß der Dritten Verfassungsänderung wuchs die Gesamtzahl auf insgesamt 601 Abgeordnete, von welchen 335 gemäß Verhältniswahlrecht, 240 in Wahlkreisen (davon 116 im südlichen Terai und 124 im nördlichen Bergland) sowie 26 auf Vorschlag der Regierung bestimmt werden (Art 63 (4) Verf)<sup>51</sup>. Die in der vorherigen Verfassung noch enthaltene Frauenquote (Art 46 Verf<sub>1990</sub>) ist entfallen, jedoch sollen die Parteien bei der Kandidatenaufstellung auf soziale Integration und eine verhältnismäÙige Zahl von Frauen, Unberührbaren<sup>52</sup> (*dalit*), indigenen Stämmen (*jana-jati*), aus Indien stammenden Zuwanderern (*madhesi*) und anderen benachteiligten Gruppen achten (Art 63 (4))<sup>53</sup>. Bei den Wahlen im April 2008 profitierten die Maoisten paradoxerweise besonders von der von ihnen zuvor heftig bekämpften Vergabe eines erheblichen Anteils der Mandate. Neben ihrer organisatorischen Überlegenheit könnte dazu auch beigetragen haben, dass es ihnen gelang, die Verfassungsvorgaben zur Berücksichtigung von Minderheiten am besten umzusetzen und unverbrauchte Kandidaten ins Rennen zu schicken<sup>54</sup>.

50 Weitere Einzelheiten enthält das Wahlgesetz, Gesetz Nr. 2 vom 22.6.2007.

51 Weitere Einzelheiten enthält das Wahlgesetz, Gesetz Nr. 2 vom 22.6.2007.

52 Dieser Status war bis 1963 noch offiziell in der Gesetzgebung enthalten.

53 Dazu enthält Art 7 des Wahlgesetzes komplexe Umsetzungsvorschriften.

54 Vgl. Karl-Heinz Krämer, Nepal nach den Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung: Probleme beim Neubeginn, im Internet unter [www.nepalresearch.com](http://www.nepalresearch.com) veröffentlicht.

## 12. Gesetzgebung

Die bisherigen Regelungen bleiben weitgehend aufrecht erhalten (Art 84 ff.). Das bisherige Notverordnungsrecht des Königs ist auf die Regierung übergegangen (Art 88). Erhalten bleiben auch die Besonderheiten des Verfahrens in Finanzangelegenheiten (Art 89 ff.). Neu eingeführt wurde die Möglichkeit von Referenden zur Entscheidung von Angelegenheiten von nationaler Bedeutung (Art 157). Zur Durchführung eines solchen Referendums bedarf es eines mit 2/3-Mehrheit zu fassenden Parlamentsbeschlusses. Die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung bleiben unverändert (Art 116 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 148). Erforderlich ist eine Mehrheit von 2/3 der anwesenden Abgeordneten. Bisherige Gesetze, welche gegen die neue Verfassung verstoßen, treten 3 Monate nach deren Inkrafttreten außer Kraft (Art 164).

## 13. Verfassungsrat

Das Benennungsrecht für diese Organe hat auch künftig ein sog. Verfassungsrat, der nunmehr die Zusammensetzung des neuen Parlaments spiegelt und demzufolge keine Oppositionsvertreter mehr umfasst (Art 117 Verf<sub>1990</sub>, Anlage 6, Art III-6 Umfassendes Friedensabkommen, jetzt Art 149 Verf<sub>2007</sub>). Kandidaten für diese Organe müssen entweder gebürtige Nepalesen oder Eingebürgerte mit einer mindestens 10-jährigen Aufenthaltsdauer sein; vor Berufung haben sie sich außerdem einer parlamentarischen Anhörung zu stellen (Art 155). Im Zuge der Fünften Verfassungsänderung wurde die von der Kongress-Partei bereits seit langem geforderte Aufnahme des Oppositionsführers in den Verfassungsrat akzeptiert (Art 149 (1) e)).

## 14. Politische Parteien

Die Bestimmungen über politische Parteien (Art 112 ff. Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 141 ff.) wurden in einer Reihe von Punkten präzisiert und ergänzt. Maßstab für die Zulässigkeit einer Partei ist jetzt die Übereinstimmung von deren Zielen mit der Präambel der Verfassung (Art 141 (3)). Nicht im Übergangsparlament vertretene Parteien müssen die Unterschriften von mindestens 10.000 Stimmberechtigten vorlegen (Art 142 (5, 6)). Für die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung hatten sich insgesamt 74 Parteien registriert<sup>55</sup>.

## 15. Justizwesen

Der Sturz des Rana-Systems führte auch zur Begründung einer formal unabhängigen Justiz. Gleichwohl sind die materielle Unabhängigkeit, die Zugänglichkeit und die Geschwindigkeit der Verfahren nach wie vor stark beeinträchtigt. Das Umfassende Friedensabkommen (Anlage 6, Art III-5) sah sowohl die Unabhängigkeit der Justiz als auch deren Verpflichtung

<sup>55</sup> Auf der Internetseite der Staatlichen Wahlkommission [www.nepalelectionportal.org](http://www.nepalelectionportal.org) waren am 1.5.2009 nunmehr 75 Parteien mit weitere Einzelheiten einschließlich der jeweiligen Wahlprogramme wiedergegeben.

tung auf den Geist der Volksbewegung, der Demokratie und der Übergangsverfassung vor. Außerdem wurde die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs vorgesehen. Die Übergangsverfassung lässt dementsprechend die bisherige staatliche Justizstruktur im wesentlichen in Takt (Art 100 ff.). Die staatlichen Richter mussten allerdings einen neuen Amtseid auf die Verfassung ablegen. Die bisherige Militärgerichtsbarkeit wird abgeschafft und ein Wahlgerichtshof neu eingerichtet (Art 118). Parallel dazu wurde die von den Maoisten in ihrem Einflussgebiet eingerichtete Volksgerichtsbarkeit wieder aufgehoben. Die bisherigen Befugnisse des Königs sind auf die zivile Gewalt übergegangen, welche damit beträchtlichen Einfluss auf das Justizwesen gewinnt. Wichtige Personalentscheidungen fallen im Obersten Richterrat, welcher aus dem Vorsitzenden Richter des Obersten Gerichtshofs, dem Justizminister, dem dienstältesten Richter des Obersten Gerichtshofs, einem von der Regierung benannten Juristen sowie einem von Obersten Gerichtshof auf Vorschlag der Anwaltskammer zu berufenden erfahrenen Anwalt besteht (Art 113 Verf). Seit der Zweite Verfassungsänderung ist vor der Ernennung von Richtern des Obersten Gerichtshofs eine parlamentarischen Anhörung erforderlich (Art 155 (1)). Im Zuge der Fünften Verfassungsänderung wurde die Befugnis der Regierung zur Berufung eines Mitglieds zu einem Vorschlagsrecht an den Staatspräsidenten herabgestuft (Art 113 (1) d)). Gleichwohl steht die politische Unabhängigkeit der Justiz derzeit in Frage. Zunächst hatte der Versuch des derzeitigen maoistischen Justizministers, diese Position mit einem Gefolgsmann zu besetzen, hat zu einem heftigen innenpolitischen Streit geführt. Dieser Streit hat sich inzwischen auf die Neubesetzung der im Mai 2009 vakant werdenden Position des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs erweitert. Hier hatte eine Mehrheit des für die Benennung zuständigen Verfassungsrats unter Ausnutzung der Abwesenheit eines Regierungsmitglieds den bisherigen Stellvertretenden Gerichtspräsidenten in diese Funktion gewählt, während die Regierung die Berufung eines anderen Mitglieds des Obersten Gerichtshofs zu erreichen versucht. Der scheidende Präsident bedauerte seinerseits sowohl den negativen Einfluss parlamentarischer Anhörungen vor Richterberufungen als auch die Bestechlichkeit einiger seiner Kollegen<sup>56</sup>.

Das Amt des Generalanwalts wurde im wesentlichen unverändert fortgeführt (Art 134). Das Begnadigungsrecht des Königs ist auf die Regierung übergegangen (Art 122 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 151 Verf<sub>2007</sub>). Angestrebt wird, die Justiz durch eine Reform "unabhängig, sauber, unparteiisch und kompetent" zu machen (Art 162 (3)),

## 16. Weitere Staatsorgane

Gemäß angelsächsisch-indischem Vorbild richtete bereits die Verfassung von 1990 eine Reihe von Staatsorganen zur Absicherung einer guten Staats- und Regierungsführung ein, nämlich Kommissionen zur Überprüfung von Amtsmissbrauch (Art 97 ff. Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art

<sup>56</sup> *Ananda Raj Luitel*, Mafia has infiltrated judiciary: Chief Justice, *The Himalayan* vom 30.4.2009, S. 1.

119 ff.), für die Besetzung von Positionen im Öffentlichen Dienst (Art 101 ff. Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 125 ff.), für Wahlangelegenheiten (Art 103 ff. Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 128 ff. Verf<sub>2007</sub>). Neu gebildet wurde eine Kommission für Menschenrechte (Art 131 ff.). Fortgeführt wird ebenfalls die bisherige Rechnungsbehörde (Art 99 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 122 ff. Verf<sub>2007</sub>). Weitere Kommissionen können zum Schutz von Minderheiten und benachteiligten Gruppen eingerichtet werden (Art 154). Neu eingerichtet wird ferner eine Kommission für Staatsreform (Art 138). Deren Aufgabe soll es sein, den sozial integrierenden, demokratischen und fortschrittlichen Umbau des Staates voranzubringen, um Benachteiligungen aufgrund von Klasse, Kaste, Sprache, Geschlecht, Kultur, Religion oder regionaler Zugehörigkeit sowie die zentrale und vereinheitlichte Staatsform zu beseitigen.

### **17. Auswärtige Beziehungen**

Die außenpolitischen Grundsätze der Verfassung von 1990 wie die Verpflichtung auf die Grundsätze der Vereinten Nationen, Blockfreiheit und die Verwirklichung einer Friedenspolitik bleiben unverändert (Art 26 (15, 16) Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 35 (21,22) Verf<sub>2007</sub>). Die Botschafter werden durch die Regierung (statt bisher den König) eingesetzt (Art 120 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 150 Verf<sub>2007</sub>). Die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge ist gesetzlich zu regeln, Friedens-, Freundschafts-, Sicherheits- und Grenzverträge sowie solche über Bodenschätze bedürfen jedoch einer Zustimmung einer 2/3-Mehrheit im Parlament (Art 126 Verf<sub>1990</sub>, jetzt Art 156 Verf<sub>2007</sub>). Durch die Zweite Verfassungsänderung wurde bestimmt, dass vor der Ernennung von Botschaftern eine parlamentarische Anhörung stattzufinden hat (Art 155 (1)).

### **18. Verteidigung**

Neu aufgenommen wurde ein Abschnitt über die Armee (Art 144 ff.). Letztere ist dem Ministerrat unterstellt. Ferner erhalten die diesbezüglichen Abschnitte des Umfassenden Friedensabkommens (Ziff. 4 ff.) Verfassungsrang. Ungelöst ist allerdings nach wie vor die zentrale Frage der Integration der maoistischen Partisanen in die reguläre Armee<sup>57</sup>. Dabei hat sich die Kontrolle über die Streitkräfte mittlerweile zum zentralen Thema der innenpolitischen Diskussion entwickelt und stellt sogar den Fortbestand der Regierungskoalition in Frage. Im Zuge dieser Auseinandersetzung hat sich der gegenwärtige Oberbefehlshaber der Armee bislang mit Unterstützung des Staatspräsidenten und des Obersten Gerichtshofs gegenüber der Regierung behaupten können. Auch der Auftrag der Fünften Verfassungsänderung, die Aufnahme sozialer und ethnischer Minderheiten in die Armee zu fördern (Art 144 (4A)) konnte bislang nicht eingelöst werden.

<sup>57</sup> *International Crisis Group, Nepal's Faltering Peace Process*, Asia Report No. 163, Brüssel 2009; *Karl-Heinz Krämer*, Nepal nach den Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung: Probleme beim Neubeginn, im Internet unter [www.nepalresearch.com](http://www.nepalresearch.com) veröffentlicht.

## 19. Ausblick

Maoisten haben die Aufnahme einiger ihrer Programmsätze in die Verfassung durchsetzen können. In Stil und Struktur Inhalt entspricht diese jedoch nach wie vor – mit der bedeutenden Ausnahme der nahezu vollständigen Abschaffung der Monarchie – noch stark derjenigen von 1990 und die von der maoistischen Seite durchgesetzten Zusätze werden jeweils durch parallel ein pluralistisches, demokratisches Staatswesen garantierende Ergänzungen weitgehend neutralisiert. Im Ergebnis konnte die Sieben-Parteien-Allianz ihre Anliegen weitgehend durchsetzen und die Maoisten sich eine Plattform für eine – keineswegs ausgeschlossen erscheinende – Machtübernahme auf demokratischem Wege geschaffen. Der Ausgang der jüngsten Nachwahlen zeigt, dass die Fähigkeit der Maoisten, die Entwicklung des Landes erfolgreicher als die autokratische Königsherrschaft zu befördern, zurückhaltend beurteilt werden muss. Hinzu kommen ihre geringe Verankerung in den bevölkerungsreichen südlichen Landesteilen, der nicht auszuschließende Widerstand der Armee, die anhaltend schwierige wirtschaftliche Lage sowie die nicht in der von den Wählern erwarteten Geschwindigkeit zu überwindende soziale und kulturelle Heterogenität. Außenpolitisch besteht das Spannungsverhältnis zwischen dem kulturell näher stehenden und in Nepal traditionell einflussreichen Indien im Süden einerseits, dem den Maoisten näher stehenden China im Norden auf der zweiten Seite sowie der internationalen Gebergemeinschaft unter Führung der USA auf der dritten Seite fort<sup>58</sup>. Unklar bleiben auch die weiteren Intentionen der regierenden Maoisten. Einerseits trägt das offizielle Regierungsprogramm eine eher bürgerlich-liberale Handschrift auf ein investitionsfreundliches Klima, private Unternehmer, die Begrenzung der Staatsausgaben, die Förderung des Tourismus und den Schutz der Umwelt. Andererseits zeigen die Bestrebungen der Regierung, ihren Einfluss auf Justiz und Armee auszudehnen, dass die Maoisten mit der Übernahme der Regierungsverantwortung noch nicht am Ende ihrer Ambitionen angelangt sind.

Die Vorbereitung einer neuen Verfassung hat im April 2009 erst kurz vor dem offiziellen Ende der Amtszeit der Verfassungsgebenden Versammlung begonnen. Führende Parteien und gesellschaftliche Organisation haben ihre entsprechenden Vorstellungen skizziert. Angesichts der starken Fragmentierung scheint der Weg zu einer von breiter Akzeptanz getragenen Klärung dieser Fragen aber noch weit zu sein.

<sup>58</sup> Vgl. *Benoît Cailmail, The Fall of a Hindu Monarchy: Maoists in Power in Nepal*, Paris 2008.