

# Nepal Observer

An internet journal irregularly published by Nepal Research  
Issue 31, February 28, 2016

ISSN 2626-2924

## Hat Nepals neue Verfassung Aussicht auf eine längere Lebensdauer?

Versuch einer Analyse (Teil 1)

von Karl-Heinz Krämer

(geschrieben für nepal-i, Heft 114; Teil 2 der Analyse ist für Heft 115 vorgesehen)

### CONSTITUTION OF NEPAL 2015



Constituent Assembly Secretariat  
Singha Durbar

UNOFFICIAL TRANSLATION BY

नेपाल कानून समाज  
NEPAL LAW SOCIETY



Am 20. September verabschiedete die Verfassungsgebende Versammlung (VV) die seit langem erwartete neue Verfassung. Betrachtet man den 22. November 2005, an dem sich sieben politische Parteien und die damals noch aufständische maoistische Partei in New Delhi auf einen Friedens- und Erneuerungsprozess als Grundlage für die politischen Prozesse einigten, die sich in den folgenden zehn Jahren anschlossen, dann sollte man annehmen, dass man jetzt eine Verfassung geschaffen hat, welche die zahlreichen Mängel früherer Verfassungen vermieden hat. Insgesamt ist dies bereits die siebte Verfassung, die seit 1948 in Nepal beschlossen wurde.

Beendigung des zehnjährigen Bürgerkriegs, Abschaffung der damals putschenden Monarchie und Schaffung einer föderalen Republik, die sich an den Werten einer inklusiven Vielparteiendemokratie orientiert, waren die wesentlichsten Merkmale der damaligen Vereinbarung. Der Bürgerkrieg ist seit 2006 Geschichte, die Monarchie wurde am 28. Mai 2008 offiziell abgeschafft. Aber wie steht es mit der Zukunftsausrichtung, für die die neue Verfassung richtungweisend sein soll. Die in einem gesellschaftlich inklusiven Verfahren gewählten Vertreter des Volkes sollten diese Grundlage ausarbeiten. Eine im April 2008 gewählte erste VV scheiterte Ende Mai 2012, maßgeblich, weil die Führer der großen Parteien eine Einigung verhinderten. Die im November 2013 gewählte zweite VV hat das angestrebte Ziel nun erreicht, weil sich die Parteiführer nach dem Schock der Erdbeben vom Frühjahr 2015 endlich zusammenraufen.

Nachfolgend sollen einige wesentliche Bereiche dieser Verfassung einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Dabei soll versucht werden, das nun Erreichte in Relation zu setzen zu dem, was frühere Verfassungen, insbesondere die von 1990 und 2007, sowie die diversen Vereinbarungen zwischen den politischen Führern seit jenem denkwürdigen 22. November 2005 hatten erhoffen lassen.

## **Präambel**

Die Präambel der neuen Verfassung nennt zahlreiche Ereignisse und Aspekte der jüngeren Geschichte, welche eine Begründung für diese erneute Verfassung lieferten und grundlegende Gedanken und Bestrebungen für die inhaltliche Gestaltung der Verfassung vorgaben. Viele der zahlreichen Aufzählungen halten dabei weder dem Prozedere bei der Gestaltung der Verfassung noch dem Gehalt der ursprünglichen Zielaussagen stand.

Das Problem beginnt gleich mit der ersten Zeile der Präambel, wo es heißt, dass die neue Verfassung von nepalischen Volk in Ausübung seiner souveränen Rechte gestaltet und verabschiedet wurde. Auf der Grundlage der Übergangsverfassung von 2007 und mehrerer vorheriger Abkommen zwischen den Parteien und dem Staat fanden 2008 und 2013 Wahlen zu einer VV statt. Diese Versammlung sollte so gestaltet werden, dass alle Bevölkerungsgruppen des Landes angemessen in ihr vertreten waren, damit diese Abgeordneten dort die Anliegen ihrer jeweiligen Gruppen bei der Ausarbeitung vertreten konnten. Die auf diese Weise inklusiv zusammengesetzte Versammlung sollte dann die neue Verfassung ausarbeiten und diskutieren.

Am Ende wurde die neue Verfassung jedoch von Anhängern jener traditionellen Elite geschrieben, die alle wichtigen Bereiche des Lebens in Nepal bestimmt und kontrolliert, d.h. Männern aus dem Kreis der Tagadhari-Kasten, insbesondere Brahmanen. Die Vertreter der ausgegrenzten Gruppen in der VV, die immerhin 85 Prozent der Gesamtgesellschaft Nepals repräsentierten, erhielten letztlich keine Chance der Mitsprache bei der Verabschiedung des Entwurfs der hochkastigen männlichen Parteiführer. Diese zwangen ihre jeweiligen Abgeordneten am Schluss sogar, Änderungsanträge zurückzuziehen und bei der Abstimmung über die verbliebenen Anträge entsprechend der Vorgabe ihrer Parteiführer abzustimmen.

Mit anderen Worten, die Souveränität beschränkte sich auf die traditionelle Elite. Von einer Selbstbestimmung des nepalischen Volkes bei der Verabschiedung der neuen Verfassung konnte keine Rede sein. Es bleibt die berechnete Frage, warum vor diesem Hintergrund überhaupt zweimal eine VV gewählt werden musste. Es hätte gereicht, in die Übergangsverfassung von 2007 zu schreiben, die Verfassung werde von den Führern der großen Parteien ausgearbeitet und dann pro forma von einem Übergangsparlament unter parteilichem Abstimmungszwang verabschiedet. Genauso wurde diese neue Verfassung nämlich letzten Endes geschaffen.

Dieses Vorgehen stellt des Weiteren die Berufung der Präambel auf die historischen Ereignisse, die Anlass zu der neuen Verfassung gaben, in Frage: die Volksbewegungen von 1990 und 2006, den maoistischen Aufstand, das Drängen der zivilen Gesellschaft auf Demokratie und umfassenden Wandel, schließlich auch die Opfer und Verschwundenen dieser Ereignisse. Als 2006 die putschende Monarchie zur Machtaufgabe gezwungen wurde, herrschte für eine kurze Phase ein großes Maß an Übereinstimmung zwischen den demokratischen Kräften in Bezug auf die Neugestaltung eines inklusiven, föderalen, säkularen und republikanischen Nepal. Vieles von dieser Einigkeit ist in den Folgejahren in Vergessenheit geraten und von den Machtinteressen der Parteipolitiker in den Hintergrund gedrängt worden.

Eine klare Aussage ist das Bekenntnis der Präambel, alle Formen der Diskriminierung und Unterdrückung, wie sie durch den feudalen und autokratischen Zentralstaat geschaffen wurden, zu beenden. Es wird im Fokus der nachfolgenden Analyse stehen, dies zu überprüfen. Gleiches gilt für das Bekenntnis zur Schaffung einer egalitären Gesellschaft auf der Grundlage der Prinzipien proportionaler Inklusion und Partizipation.

Ein demokratisches Mehrparteiensystem, zivile Freiheiten, Grundrechte, Menschenrechte, allgemeines Wahlrecht, regelmäßige Abhaltung von Wahlen, vollständige Pressefreiheit, eine unabhängige und kompetente Gerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit sind weitere Merkmale des nepalischen Staates, die in der Vergangenheit nicht immer gegeben waren, in der Präambel der neuen Verfassung aber besonders hervorgehoben werden.

### **Teil 1: Einleitende Artikel**

Die Artikel 1-9 behandeln grundlegende Aspekte und Definitionen des Staates. So erklärt Artikel 1, dass alle nachgeordneten Gesetze in Übereinstimmung mit der neuen Verfassung stehen müssen. Ansonsten verlieren sie ihre Gültigkeit. In der Praxis bedeutet dies einen nicht unerheblichen Aufwand der Anpassung aller bestehenden Gesetzestexte an den Wortlaut der neuen Verfassung.

Artikel 2 erklärt, dass Souveränität und Staatsautorität beim nepalischen Volk liegen. Dies stand auch schon so in der Übergangsverfassung von 2007 und in ähnlicher Weise bereits in der Verfassung von 1990. Dass dies in der Vergangenheit aber wenig bedeutete, hat das Vorgehen der Führer der großen Parteien bei der Schaffung dieser neuen Verfassung gezeigt.

Bei Artikel 3, der die Nation definiert, handelt es sich fast vollständig um eine Übernahme des entsprechenden Artikels aus der Übergangsverfassung von 2007. Hier steht das Bekenntnis zu Multiethnizität, Vielsprachlichkeit, Multireligiosität und kultureller Vielfalt des nepalischen Volkes. Neu ist die Erwähnung der Diversität geographischer Regionen, offensichtlich vor allem ein Zugeständnis an die aufbegehrende Tarai-Region.

Nach Artikel 4 ist Nepal ein unabhängiger, unteilbarer, souveräner, säkularer, inklusiv-demokratischer und am Sozialismus orientierter föderaler, demokratischer und republikanischer Staat. Neu gegenüber der Übergangsverfassung ist hier lediglich die sozialistische Ausrichtung des Staates. Gleichzeitig erfolgt aber eine Einschränkung in Bezug auf den säkularen Staat. Eine zusätzliche Erklärung hierzu besagt, dass „säkular“ den Schutz von Religion und Kultur, wie sie seit undenklichen Zeit praktiziert wurden, sowie religiöse und kulturelle Freiheit bedeutet. Von uneingeschränktem Säkularismus kann in dem von Hindukultur und Hindudenken geprägten Staat Nepal folglich keine Rede sein. Dies ist ein klarer Afront gegen die zahlreichen ethnischen Gruppen des Landes, die Säkularismus als Voraussetzung für eine ungehinderte Praktizierung ihrer Kulturen gefordert hatten. Aber ihre Vertreter in der VV durften ja bei der Ausgestaltung der neuen Verfassung nicht wirklich mitreden.

Mit der Definition nationaler Interessen in Artikel 5 wird ein neuer Aspekt eingefügt, der bisher noch nicht in den Verfassungen genannt wurde. Hier ist die Rede von Unabhängigkeit, Souveränität, territorialer Integrität, Nationalität, Autonomie, Selbstachtung, Schutz der Rechte und Interessen des nepalischen Volkes, Schutz der Grenzen und wirtschaftlichem Fortschritt. Ohne nähere Definition wirkt diese Aufreihung nationaler Interessen schwammig, ganz abgesehen davon, dass viele der genannten Interessen angesichts von Multiethnizität, Multireligiosität, Vielsprachlichkeit und Regionalität zum Teil konträr verlaufen. Dies haben die Konflikte der Vergangenheit gezeigt und dies wird auch verdeutlicht durch die derzeitigen Unruhen im Zusammenhang mit der aufgepropften Verfassung.

Artikel 6 erklärt alle im Land gesprochenen Muttersprachen zu nationalen Sprachen, wie es auch schon in den beiden vorhergehenden Verfassungen geheißen hatte. Das Nepali, nach dem Zensus von 2001 die Muttersprache von nur 44 Prozent der Bevölkerung, darunter allerdings der gesamten Staatselite, die diese Verfassung entworfen hat, wird von Artikel 7 zur Amtssprache des Landes erklärt. Neu ist, dass später die Regierungen der noch zu schaffenden föderalen Teilstaaten dort zusätzlich zum Nepali eine oder mehrere weitere Amtssprachen bestimmen dürfen. Ohne die Bedeutung des Nepali als verbindende Sprache aller nepalischen Bürger zu bestreiten, wird mit dieser Regelung die Bevorteilung der Muttersprachler des Nepali in allen Bereichen des öffentlichen Lebens fortgeschrieben.

Die Nationalflagge, wie sie in Artikel 8 beschrieben wird, ist unverändert aus früheren Verfassungen übernommen. Dass alle damit verbundenen Farben und Symbole in enger Beziehung zu hinduistischen Vorstellungen stehen, bleibt unerwähnt.

Weitere Symbole des Staates werden in Artikel 9 beschrieben. Nationalhymne und Wappen sollen von der Regierung festgelegt werden. Die Hymne wurde erst 2008 geschaffen, weil die vorherige Hymne, eine Lobpreisung der Monarchie, nach Abschaffung derselben nicht mehr passte. Zum Wappen gilt dasselbe wie für die Flagge: Es ist in seiner Symbolik auf das Engste mit der Hindukultur verbunden. Auch die übrigen Symbole wurden beibehalten: Der rote Rhododendron als nationale Pflanze, der Himalaya-Fasan als nationaler Vogel und die Kuh als nationales Tier. Letzteres ist äußerst umstritten, weil es wie kaum ein anderes Symbol Affinität des Staates zum Hinduismus symbolisiert. Ethnische Gruppen, aber auch Tarai-Gruppen, hatten daher das Nashorn als Nationaltier vorgeschlagen, was die hochkastigen Parteiführer jedoch ablehnten.

### **Teil 2: Staatsangehörigkeit**

Artikel 10 garantiert allen Staatsbürgern das Recht auf nepalische Staatsangehörigkeit. Mit Blick auf den geplanten föderalen Staat ist zusätzlich eine Identifizierung mit dem jeweiligen föderalen Teilstaat vorgesehen.

Kritisch wird das Problem bei der Frage, wer denn nun als nepalischer Staatsangehöriger anzusehen ist und welche Kriterien hierbei eine Rolle spielen sollen. Diese Frage wird seit vielen Jahren heiß diskutiert, weil das nepalische Staatsangehörigkeitsrecht seit jeher je nach Geschlecht und Abstammung von krasser Ungleichbehandlung geprägt ist. Es war eines der ganz großen Versprechen aller politischen Parteien im Erneuerungsprozess, diese Ungleichbehandlung zu beenden. Leider haben sich auch bei der neuen Verfassung traditionelle, patriarchalisch und ethnisch geprägte Denkweisen der männlichen Staatselite durchgesetzt.

Artikel 11 gibt sich dabei halbherzig. Unterschieden wird zunächst zwischen der Staatsangehörigkeit aufgrund der Abstammung und sogenannter naturalisierter Staatsangehörigkeit. Bisher war es so, dass für das Recht auf nepalische Staatsangehörigkeit aufgrund der Abstammung der Vater nepalischer Staatsbürger sein musste. War die Mutter Nepalesin, der Vater aber Ausländer, hatte das Kind keine Chance auf volle nepalische Staatsangehörigkeit.

Der Verfassungsentwurf der Führer der drei großen Parteien hatte vorgesehen, diese Frauen diskriminierende Regelung beizubehalten, was auch von der maoistischen Partei unterstützt worden war. Angesichts des großen Drucks der Frauenaktivistinnen lenkten die Schöpfer der neuen Verfassung zuletzt aber ein. Nun heißt es in Artikel 11 (2), dass jede Person ein Anrecht auf volle nepalische Staatsangehörigkeit hat, deren Vater oder Mutter zum Zeitpunkt der Geburt dieser Person nepalische Staatsbürger waren. Die entscheidende Änderung hierbei war, dass man „Vater und Mutter“ durch „Vater oder Mutter“ ersetzte.

Dennoch ist die Gender-Diskriminierung nicht wirklich beendet. So heißt es in Artikel 11 (5), dass eine Person, die von einer nepalischen Mutter geboren wurde und deren Vaters Herkunft unbekannt ist, zunächst die nepalische Staatsangehörigkeit aufgrund von Abstammung erhalten soll. Stellt sich aber später heraus, dass der Vater ein Ausländer war, wird die ursprüngliche uneingeschränkte nepalische Staatsangehörigkeit wieder entzogen und in eine naturalisierte Staatsangehörigkeit umgewandelt. Hiermit stimmt Artikel 11 (7) überein, der besagt, dass Nachkommen nepalischer Frauen und ausländischer Männer ein Recht auf naturalisierte Staatsangehörigkeit besitzen, wenn sie dauerhaft in Nepal leben und keine ausländische Staatsangehörigkeit erworben haben.

Wie schon zuvor, sollen ausländische Ehefrauen nepalischer Männer auf Wunsch problemlos die naturalisierte nepalische Staatsangehörigkeit erhalten. Zur Möglichkeit des Erwerbs der nepalischen Staatsangehörigkeit seitens ausländischer Männer, die mit nepalischen Frauen verheiratet sind, schweigt die neue Verfassung. Hier wird die patriarchalische Denkweise deutlich: Die Frau ist nur eingeschränkt ein selbständiges Wesen. Heiratet sie, endet ihre Zugehörigkeit zur eigenen Familie und sie wird Mitglied der Familie des Mannes. Ist der Mann ein Ausländer, ist die Frau nicht mehr wirklich Nepalesin. Das uneingeschränkte Recht auf Staatsbürgerschaft haben weiterhin nur Männer.

Eine bedeutende Neuerung bringt Artikel 14 mit der Einführung einer Non-residential Staatsbürgerschaft. Hier geht es um Männer und Frauen nepalischer Abstammung, die oder deren Eltern oder Großeltern ursprünglich die nepalische Staatsangehörigkeit aufgrund von Abstammung besessen haben, die aber dann ausgewandert sind und irgendwann die Staatsangehörigkeit ihres neuen Heimatlandes angenommen haben. Diese Personen sollen nun eine Non-residential Staatsangehörigkeit erhalten, welche ihnen wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Rechte in Nepal zusichert, allerdings keine politischen Rechte. Ausgeschlossen bleiben dabei aber all jene Nepalis, die in SAARC-Länder umgesiedelt sind. Letztere Regelung verdeutlicht wohl einmal mehr die Angst vor einer Überflutung des Landes mit indischen Nepalis. Ansonsten gibt Nepal damit endlich dem Druck der weltweit in der Non-Resident Nepali Association (NRNA) zusammengeschlossenen Auslandsnepali nach, die sich in den letzten Jahren in immer größerem Maße für die Entwicklung des Landes engagiert haben.

### **Teil 3: Grundrechte und -pflichten**

Artikel 16 garantiert die Unantastbarkeit der Würde eines Menschen. Eine Verhängung der Todesstrafe bleibt verboten.

Artikel 17 nennt sodann folgende Freiheitsrechte:

- Recht auf freie Meinungsäußerung
- Recht auf friedliche Versammlung ohne Waffen
- Recht zur Gründung einer politischen Partei
- Recht zur Gründung von Gewerkschaften und Vereinigungen
- Recht auf freie Bewegung und Niederlassung in allen Teilen des Landes
- Recht auf freie Berufswahl und -ausübung

Wie schon in früheren Verfassungen, so können diese Rechte auch jederzeit von der Regierung beschränkt werden. Diese Beschränkungen wirken auf den ersten Blick rational, da sie vorgeben, verhindern zu wollen, dass kulturelle, ethnische oder religiöse Belange zum Zwecke der Agitation missbraucht werden und die nationale Identität des Landes unterwandert wird.

Verschwiegen wird dabei, dass die harmonischen Beziehungen der diversen Gesellschaftsgruppen des Landes eher eine Floskel denn eine Realität sind. Man kann von Glück sagen, dass gesellschaftliche Differenzen und Ausgrenzungen in der Vergangenheit nicht zu offenem Konflikt beigetragen haben. Der maoistische Aufstand mag derartige Aspekte benutzt haben, aber er war doch mehr ein Konflikt der Staatsideologie und diente letztlich vor allem den Hauptinitiatoren dieses Aufstands, die überwiegend den gleichen männlichen Kreisen zuzuordnen sind wie die traditionelle Staatselite. Dies macht nicht nur der geringe Widerstand der maoistischen Partei gegen viele Inhalte der neuen Verfassung deutlich, sondern auch die derzeitige Postenvergabe im Staatswesen.

So mögen die von der Verfassung genannten Einschränkungen der persönlichen Freiheitsrechte dem Erhalt der gesellschaftlichen Harmonie dienen. Sie können vom Staat aber auch jederzeit dazu missbraucht werden, wenn sich leider auch durch die neue Verfassung ausgegrenzte gesellschaftliche Gruppen auflehnen, Unrecht anprangern und das einfordern, was seit Jahren versprochen wurde, von den Schöpfern der neuen Verfassung aber erneut zurückgestellt wurde. Der schon seit Monaten andauernde Aufstand im Tarai ist ein Beispiel für das, womit das Land in den nächsten Jahren verstärkt zu rechnen hat.

Nach Artikel 18 sind alle Staatsbürger gleich vor dem Gesetz. Es soll keine rechtlichen Diskriminierungen aufgrund von Herkunft, Religion, Rasse, Kaste, Stamm, Geschlecht, körperlichen Fähigkeiten, Gesundheitszustand, Ehestatus, Schwangerschaft, Wirtschaftssituation, Sprache, geographischer Region oder Ideologie geben. Auch der Staat ist gehalten, derartige Diskriminierungen zu unterbinden. Zum Schutz und zur besseren Inklusion von Frauen, Dalits, Adibasi, Madhesi, Tharu, Muslimen, unterdrückten und rückständigen Gesellschaftsgruppen, Minderheiten, marginalisierten Gruppen, Bauern, Arbeitern, Jugendlichen und Kindern, sexuellen Minderheiten, Behinderten, schwangeren Frauen und hilflosen Personen wird der Staat zu positiver Diskriminierung aufgerufen. Das Problem an dieser langen Aufzählung ist, dass es kaum noch Personen in Nepal gibt, die nicht in irgendeiner Weise diesen Gruppen zuzuordnen wären. So hat man beispielsweise die Selbstbenennung der ethnischen Gruppen als Janajati vermieden und spricht statt dessen von Adibasi, also Ureinwohnern des Landes. Zu diesen zählen zweifelsohne auch die Hindukasten und damit auch die herrschende und privilegierte Elite.

Dass die neue Verfassung selbst schon in ihren einleitenden Artikeln wiederholt gegen diesen Gleichheitsgrundsatz verstößt, wurde bereits erwähnt. Auch, dass der Aspekt der Inklusion für die herrschende männliche Elite weiterhin keine Rolle spielt, wurde deutlich, als sie die neue Verfassung auf Biegen und Brechen und ohne jegliche Beteiligung der traditionell ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen durchboxte. Diese Vorgehensweise wurde am 24. Januar 2016 bei der Verabschiedung der ersten Änderung dieser angeblich besten Verfassung der Welt noch einmal wiederholt. War diese Verfassungsänderung doch eigentlich gedacht, den berechtigten Protesten der ausgegrenzten Gruppen im Tarai den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Positiv zu begrüßen ist aber auf jeden Fall das ausdrückliche Verbot unterschiedlicher Bezahlung auf der Grundlage des Geschlechts (Art. 18(4)) und die Gleichstellung von Männern und Frauen im Erbrecht (Art. 18(5)).

Die Regelung zum Presse- und Kommunikationsrecht (Artikel 19) ist ähnlich geregelt wie die persönlichen Freiheitsrechte. Auch hier wird zunächst eine uneingeschränkte und geradezu vorbildliche Freiheit gewährt. Diese wird dann allerdings mit ähnlichen Argumenten wie bei den persönlichen Freiheitsrechten eingeschränkt, und zwar unter Androhung der Schließung oder des Verbots der entsprechenden Medien.

Artikel 20 untersagt Verhaftungen ohne Nennung triftiger Gründe und garantiert einen frei wählbaren Rechtsbeistand. Ausgeschlossen hiervon werden allerdings Staatsangehörige eines befeindeten Staates. Verhaftete Personen müssen innerhalb von 24 Stunden einem Haftrichter vorgeführt werden, wobei die ggf. notwendige Transportzeit nicht mitgerechnet wird. Ohne weitere richterliche Anordnung ist die verhaftete Person nach spätestens 24 Stunden auf freien Fuß zu setzen. Ausdrücklich ausgenommen werden hiervon wieder Staatsangehörige befeindeter Staaten und Personen in Vorbeugehaft. Letzteres bedeutet, dass Personen präventiv verhaftet werden können. Dies wird in Artikel 23 dann auch näher beschrieben. Demnach soll Präventivhaft erlaubt sein, wenn der Staat eine Bedrohung von Souveränität und territorialer Integrität bzw. eine Störung von Ruhe und Ordnung zu erkennen glaubt. Verlangt wird dabei lediglich, dass die Familie des so Verhafteten unmittelbar darüber informiert wird. Willkürliche Aktionen von Beamten sollen aber unter Strafe gestellt werden.

Sonstige strafrechtliche Vorkehrungen sind überwiegend positiv zu bewerten. So ist bei der Strafbemessung lediglich das zum Zeitpunkt einer Tat gültige Gesetz anzuwenden. Angeklagte gelten als unschuldig, solange gerichtlich nicht das Gegenteil bewiesen wurde. Für ein und dieselbe Tat darf man nur einmal bestraft werden. Angeklagte dürfen nicht gezwungen werden, gegen sich selbst auszusagen, haben ein Recht, regelmäßig über den Verlauf ihres Verfahrens informiert zu werden und haben einen Anspruch auf eine unparteiische, unabhängige und kompetente Gerichtsbarkeit.

Erstmals in der Verfassungsgeschichte Nepals genannt werden auch die Rechte der Opfer von Verbrechen (Artikel 21). Sie haben das Recht, über den Verlauf des Aufklärungsverfahrens und ggf. des Strafverfahrens informiert zu werden. Außerdem wird ihnen soziale Rehabilitation, Gerechtigkeit und Entschädigung zugestanden.

Jede Art körperlicher und mentaler Folter von Verhafteten ist verboten und soll bestraft werden, bei gleichzeitiger Kompensation der Folteropfer. Hier ist zu beachten, dass Folterpraktiken in der Vergangenheit gang und gäbe waren und im Polizeigewahrsam immer noch angewendet werden. Allein der immer wieder praktizierte Schlagstockeinsatz bei Polizeiaktionen muss als Form der Folter gebrandmarkt werden. Die führenden Politiker weigern sich bis heute solche Fälle einer gerechten Behandlung zuzuführen.

Artikel 24 wendet sich gegen die Praxis von Unberührbarkeit und Diskriminierung. Zwar wurden diesbezügliche Passagen des nepalischen Gesetzbuches (*muluki ain*) bereits 1963 gestrichen, doch existieren die zugrunde liegenden Denkweisen und Praktiken weiterhin, wie man fast täglichen entsprechenden Meldungen der nepalischen Medien entnehmen kann. Erstmals werden nun derartige Praktiken im privaten wie im öffentlichen Bereich seitens der Verfassung ausdrücklich verboten und unter Strafe gestellt. Nicht einmal die ansonsten sehr positive Übergangsverfassung von 2007 hatte diesen Aspekt berücksichtigt.

Artikel 25 garantiert das Recht auf Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Gegenständen, wobei dem Staat das Recht auf Erhebung von Steuern hieran zugestanden wird. Lediglich im Falle allgemeinen öffentlichen Interesses kann der Staat dieses Eigentumsrecht einschränken. Im Falle von konfisziertem Grundeigentum hat der Staat dann eine gesetzlich geregelte Entschädigung zu zahlen. Bedenklich erscheint, dass der Staat nach Absatz 5 das so konfiszierte Land später dann auch für andere Zwecke als den ursprünglich angegebenen verwenden darf.

Jedem Staatsbürger wird durch Artikel 26 das Recht auf freie Religionsausübung zugesprochen. Alle Religionsgemeinschaften haben das Recht, ihre religiösen Plätze und Einrichtungen auf der Grundlage der Gesetze in Eigenregie zu organisieren. Störungen anderer Religionsgemeinschaften sind ebenso verboten wie die Konvertierung anderer Personen zu einer anderen Religion. Letzterer Aspekt dürfte mit Blick auf die ständig wachsende Zahl der Christen besonders genannt worden sein. Dieses Verbot hat Tradition in Nepal und war auch Bestandteil der Übergangsverfassung.

Artikel 27 gesteht jedem Bürger das Recht auf Information zu. Verboten ist lediglich die Verbreitung vertraulicher Informationen. Eine Einschränkung bedeutet auch Artikel 6 der Verfassung, der das Nepali zur alleinigen landesweiten Amtssprache erklärt. Da das Nepali für 56 Prozent der Bürger eine Fremd- oder Zweitsprache ist, dessen hochstandardisierte Form viele Nicht-Muttersprachler nur eingeschränkt beherrschen, muss das Recht auf Information als eingeschränkt betrachtet werden.

Artikel 28 garantiert das Recht aller Bürger auf Privatsphäre und Datenschutz.

Artikel 29 untersagt jede Form der Ausbeutung auf der Grundlage von Religion, Brauchtum, Tradition, Kultur usw. Das Verbot von Menschenhandel und Schuldknechtschaft wird besonders genannt, da uralte Systeme der Schuldknechtschaft insbesondere im Westen Nepals noch weit verbreitet sind und der Menschenhandel mit Frauen und Kindern bisher weitgehend ungebremst ist. Auch Zwangsarbeit ist verboten, allerdings können Bürger vom Staat für öffentliche Anliegen zwangsrekrutiert werden.

Eine saubere und gesunde Umwelt ist nach Artikel 30 das Recht aller Nepalis. Opfer von Umweltzerstörung und -verschmutzung haben das Recht auf Entschädigung durch den Verursacher. Einschränkungen sind jedoch durch staatliche Abwägungen zwischen Umwelt und nationaler Entwicklung möglich.

Alle Bürger haben das Zugangsrecht zu grundlegender Bildung. Schulpflicht soll bis zum Ende der Sekundarstufe (zur Zeit 10. Klasse) bestehen. Dies wurde erstmals als konstitutionelles Grundrecht so festgelegt. Außerdem soll die Schulausbildung bis zum Abschluss der Sekundarschule kostenfrei sein. Dies ist bisher lediglich an den staatlichen Schulen der Primarstufe (1.-5. Klasse) so gegeben. Körperlich behinderte Personen, sollen auch noch ein Recht auf freie höhere Ausbildung nach der 10. Klasse erhalten. Sehbehinderte Schüler haben ein Recht auf freie Ausbildung zur Nutzung der Brailleschrift.

Schließlich sollen die Kinder aller ethnischen Gruppen des Landes Ausbildung in ihrer Muttersprache bis zur Sekundarstufe erhalten. Letzteres hat der Staat bisher nicht einmal auf der Primarebene umzusetzen versucht, obgleich ein entsprechender Passus bereits in der Verfassung von 1990 enthalten war. Die wenigen Schulen, in denen die jeweilige ethnische Sprache als Unterrichtssprache genutzt wird, wurden in Eigeninitiative von Angehörigen dieser ethnischen Gruppen geschaffen. Allenfalls findet man hier und da Lehrpersonen, die den Kindern zusätzlich Unterricht in der Muttersprache erteilen. In allen Fällen aber mangelt es an Unterrichtsmaterialien und letztlich auch an Lehrern, die dieses hehre Ziel bis zur Sekundarstufe umsetzen könnten. Die Aussage der neuen Verfassung dürfte also allenfalls eine ferne Zukunftsperspektive ansprechen. Sie erscheint eher als eine unverbindliche Floskel zur Besänftigung der ethnischen Gruppen, die dies schon seit langem fordern.

Auch Artikel 33 betrifft einen Wunschtraum, der etwas ausführlicher dargestellt wird als in der Übergangsverfassung. Jedem Bürger wird ein Recht auf frei gewählte Beschäftigung zugesprochen. Realität aber ist, dass der Mangel an Arbeitsplätzen im Land eines der größten Probleme darstellt. Eine Folge sind Millionen von Arbeitsmigranten. Artikel 34 sichert den Arbeitern darüber hinaus geeignete Arbeitspraktiken, eine angemessene Bezahlung und soziale Absicherungen zu, alles Dinge, die bisher kaum erfüllt werden. Schließlich wird den Arbeitern das Recht zugestanden, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

Wesentlich erweitert wurde auch die Definition des Rechts auf Gesundheit (Artikel 35). Jedem Bürger werden grundlegende Gesundheitsdienste zugestanden. Niemand darf von Notfallmedizin ausgeschlossen werden. Auch hat jeder Mensch das Recht auf Information über seinen Gesundheitszustand. Es soll kein Unterschied beim Zugang zu Gesundheitseinrichtungen gemacht werden. Schließlich wird jedem Bürger ein Recht auf sauberes Wasser und Hygiene zugesichert. Die Verteilung der Kosten des Gesundheitswesens werden ebenso wenig genannt wie gesetzlich geregelte Krankenversicherungen. Unabhängig davon dürfte es Jahrzehnte dauern, bis die Vorgaben der Verfassung zur Realität werden könnten.

Neu ist auch das in Artikel 36 genannte Recht auf Nahrung. Der Staat wird verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass niemand im Land hungern muss. Jedem Bürger wird das Recht auf Ernährungssouveränität zugesichert, d. h. das Recht, die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren.

Jedem Bürger wird das Recht auf eine angemessene Behausung zugesichert (Artikel 37), eine Aussage, die angesichts der bald einem Jahr andauernden Untätigkeit des Staates in Bezug auf die von den Erdbeben im Frühjahr 2015 betroffene Bevölkerung wenig glaubhaft klingt. Niemand soll von seinem Haus und Grund vertrieben werden, es sei denn, dies wird gesetzlich so geregelt.

Artikel 38 beschäftigt sich mit den Rechten der Frauen. Jeder Frau wird ein gleiches Recht auf Erblinie zugestanden ohne jede Form der Geschlechterdiskriminierung. Früher hatten Frauen lediglich ein Erbrecht, wenn sie bis zu ihrem 35 Lebensjahr noch unverheiratet waren. Dieses Erbe mussten sie später jedoch zumindest zum Teil zurückgeben, wenn sie sich doch noch zu einer Ehe entschlossen. Diese Regelung war Bestandteil des Hindurechts, das in Nepal bis heute nachwirkt. Nach der Machtaufgabe des Königs im Jahre 2006 wurde erstmals ein weitergehendes Erbrecht der Frau vom Parlament beschlossen. Frauen, die darauf pochten, kamen aber in der Folgezeit kaum um eine Einlegung des Rechtswegs herum. So ist diese jetzige konstitutionelle Regelung als ein weiterer wichtiger Schritt der Gleichberechtigung in Erbangelegenheiten zu bewerten. Es dürfte aber noch ein weiter Weg werden, bis dies auch in der Praxis umgesetzt wird.

Jede Frau hat ein Anrecht auf eine sichere Mutterschaft und angemessene reproduktive Gesundheit. Jede Art körperlicher oder mentaler Gewalt gegenüber Frauen ist verboten, ebenso Unterdrückung auf der Grundlage von religiösen, gesellschaftlichen und kulturellen Praktiken und Traditionen.

Darüber hinaus wird Frauen das Recht auf eine Beteiligung an allen staatlichen Einrichtungen und Strukturen auf der Grundlage des Prinzips einer proportionalen Inklusion zugestanden. Hier wurde bereits Kritik laut wegen des Abrückens von genauen Zahlen einer Beteiligung der Frauen. Die jetzige Definition der Verfassung ist ein extrem dehnbarer Begriff. Gleiches gilt auch für die Aussage, dass die Frauen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Beschäftigung und soziale Sicherheit eine positive Diskriminierung erfahren sollen.

Schließlich wurde auch der rechtlichen Dominanz des Mannes in der Ehe ein Ende gesetzt. Artikel 38 (6) besagt, dass beide Ehegatten ein gleiches Recht in Bezug auf Besitz und Familienangelegenheiten haben.

Auch die Rechte der Kinder (Artikel 39) sind deutlich detaillierter gestaltet als in der Übergangsverfassung. Zunächst wird das Recht des Kindes auf seinen Familiennamen und seine Eintragung im Geburtsregister festgeschrieben. Weitere genannte Rechte der Kinder gegenüber Staat und Familie sind Bildung, Gesundheitsfürsorge, angemessene Erziehung, Sport, Freizeit und allgemeine Persönlichkeitsentwicklung. Genannt wird ferner das Recht auf eine prägende Kindesentwicklung.

Eine Beschäftigung von Kindern in Fabriken, Minen und jede andere Art gefährlicher Arbeit sind untersagt. Allerdings wird kein grundsätzliches Verbot der Kinderarbeit genannt.

Kinderheirat, Kinderhandel, Kidnapping und Geiselnahme von Kindern sind ausdrücklich verboten. Kinder dürfen auch nicht zu Diensten in Armee, Polizei oder bewaffneten Gruppen herangezogen werden oder unmoralisch, körperlich, geistig oder sexuell missbraucht werden, insbesondere auch nicht im Zusammenhang mit religiösen und kulturellen Praktiken. Auch jede Art körperlicher und geistiger Misshandlung oder Folter zu Hause oder in der Schule sind verboten. Allen Kindern werden kinderfreundliche justizielle Rechte zugestanden, ohne dass diese hier näher genannt werden. Einen besonderen Schutz soll der Staat Kindern zukommen lassen, die hilflos, verwaist, körperlich behindert oder Konfliktopfer sind. Trotz all dieser sicherlich positiv anmutenden Regelungen, wird man das Gefühl nicht los, dass der Bereich der Kinderrechte seitens der Verfassung unzureichend behandelt wird.

Besonders erwähnt werden in Artikel 40 auch die Rechte der Dalits. Ihnen wird eine proportionale Inklusion in Bezug auf eine Beteiligung in allen staatlichen Bereichen zugesichert, wie immer der Begriff „proportional“ hier zu bewerten ist. Besondere gesetzliche Regelungen sollen dies unterstützen. Bis hin zur höheren Bildungsebene sollen Dalits eine freie Ausbildung und staatliche Stipendien erhalten. Auch im Gesundheitswesen und in Bezug auf soziale Einrichtungen sollen besondere Vorkehrungen für Dalits geschaffen werden, die aber nicht weiter konkretisiert werden.

Die traditionellen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse der Dalits sollen vom Staat weiterentwickelt, gefördert und modernisiert werden. Landlose Dalits sollen vom Staat Land erhalten und auch in Bezug auf Unterkünfte gefördert werden. Ferner verlangt die Verfassung, dass all dies landesweit für alle Dalits in gleichem Maße gelten soll und auch keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern gemacht werden.

Wie bezüglich der Berücksichtigung der Kinderrechte, so war nach der Vorlage des Verfassungsentwurfs auch eine besondere Berücksichtigung der Interessen und Angelegenheiten der Dalits gefordert worden. Beide Bereiche wirken vielleicht daher nicht wirklich durchdacht. Dies gilt übrigens auch für die Aussagen zu älteren Staatsbürger, für die Artikel 41 lediglich einen besonderen Schutz und soziale Sicherheiten seitens des Staates garantiert. Auch dies dürfte viel zu vage formuliert sein, um die Forderungen der Senioren angemessen zu befriedigen. Hier hätte es beispielsweise konkreter Regelungen einer Rentenzahlung ebenso bedurft wie einer angemessenen Betreuung und Unterbringung älterer Menschen angesichts der immer weiter zerfallenden traditionellen familiären Strukturen.

In Artikel 42 wird ein Recht auf soziale Gerechtigkeit genannt. Zwar werden auch hier diverse gesellschaftliche Gruppen aufgelistet, denen ein besonderes Recht auf Beschäftigung im Staatsdienst zugesprochen wird, doch ist die Formulierung, wie auch schon oben in anderem Zusammenhang erwähnt, derart gestaltet, dass man im Prinzip alle Bevölkerungsgruppen des Landes darunter verstehen könnte.

Ein besonderer Schutz soll dabei wirtschaftlich schwach gestellten Personen und von der Ausrottung bedrohten gesellschaftlichen Gruppen zukommen, ebenso Personen mit körperlichen Behinderungen. Allen Bauern wird ein Recht auf Landnutzung für landwirtschaftliche Zwecke zugestanden, erneut unter Nennung des Rechts auf Ernährungssouveränität. Besonders erwähnt werden in diesem Zusammenhang die Familien jener, die im Zusammenhang mit Volksbewegungen und bewaffnetem Astand zu Märtyrern erklärt wurden, die Familien der zahlreichen verschwundenen Personen, die Kämpfer für Demokratie, Konfliktopfer, die Vertriebenen, die Verkrüppelten und die Verwundeten.

Nicht genannt werden in diesem Zusammenhang jene, die sich für die Rechte von Minderheiten eingesetzt haben. Nicht erwähnt wird auch eine Strafverfolgung der Täter, noch der jener, die sie zu ihren Taten angetrieben haben. Dabei sitzen viele von ihnen heute in führenden Positionen des Staates und der Sicherheitskräfte.

Artikel 43 garantiert ein Recht auf soziale Sicherheit. Dieses soll aber nur wirtschaftlich schwachen Personen, körperlich behinderten und hilflosen Personen, hilflosen alleinstehenden Frauen, Kindern und Angehörigen vom Aussterben bedrohter Volksgruppen zustehen.

Die Verbraucherrechte werden von Artikel 44 geschützt. Die Qualität der Nahrungsmittel und die diesbezüglichen Dienste werden garantiert. Personen, die nicht standardgerechte Nahrungsmittel erhalten haben, haben ein Recht auf Entschädigung.

Schließlich darf kein nepalischer Bürger exiliert werden (Artikel 45). Einschränkend kommen hier allerdings die oben genannten Regelungen zum Staatsbürgerschaftsrecht zum Tragen, die zum Teil einer Exilierung gleichkommen. Zur Klärung aller in diesem Teil genannten Rechte kann nach Artikel 46 der Oberste Gerichtshof angerufen werden. Außerdem wird der Staat durch Artikel 47 verpflichtet, innerhalb von drei Jahren alle Gesetze des Landes an die in diesem Teil genannten Grundrechte anzupassen.

Zuguterletzt nennt die Verfassung in Artikel 48 noch einige Grundpflichten der Bürger. Diese haben die Nationalität, Souveränität und Integrität Nepals durch ihr Bekenntnis zur Loyalität gegenüber der Nation zu wahren. Sie haben sich an Verfassung und Gesetze zu halten, sich zwangsweise zu beteiligen, wenn der Staat ihre Dienste benötigt, und öffentliches Eigentum zu schützen und zu erhalten.

Angesichts der Unpraxis der ständigen Generalstreiks (*bandh* oder *banda*) hätte letzteres Gebot auch auf Privateigentum ausgedehnt werden sollen. Außerdem hätte die Unsitte der *bandhs* strikt verboten werden müssen, da sie zahlreiche der genannten Grundrechte der Bürger verletzt. Auch die Frage der Nationalität bzw. der Nation ist in Nepal nicht eindeutig. So definieren manche Janajati-Gruppen ihre Staatsangehörigkeit als „Nepali“, ihre Nationalität aber als Magar, Limbu, Tamang usw. In diesem Sinne übersetzen sie den Begriff „Janajati“ mit „Nationalität“. Aber auf die Rechte und Anliegen der Janajati geht die Verfassung ohnehin nicht wirklich ein.

#### **Teil 4 – Richtlinien der Staatspolitik und Verantwortlichkeiten des Staates**

Dieser Teil der Verfassung war in ähnlicher Weise auch in den beiden vorhergehenden Verfassungen (1990 und 2007) enthalten. Er stellt einen idealisierten Wunschkatalog dar, wie die Politik des Staates ausgerichtet sein soll und was von der Regierung und dem Staatsapparat umgesetzt werden soll. Nimmt man die Aussagen von Teil 4 der Verfassung wörtlich, könnte man geneigt sein, wirklich von einer idealen Verfassung zu sprechen, die auf die Gleichheit und das Wohl der Bürger ausgerichtet ist, die Menschenrechte in vorbildlicher Weise achtet und auf den Grundlagen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit funktioniert.

Leider muss man sich erst bis zum letzten Artikel dieses Verfassungsteils durcharbeiten, ehe man erfährt, dass es sich hier um reine Wunschvorstellungen handelt, wie der nepalische Staat funktionieren sollte. In Artikel 55 heißt es nämlich lapidar: „Vor keinem Gerichtshof darf in Frage gestellt werden, ob sich der Staat an diese Richtlinien und Verantwortlichkeiten hält.“ Mit anderen Worten bedeutet dies einen Freibrief für Regierung und Staatsapparat, auch weiterhin vorrangig eigene Interessen zu verfolgen. Was in Teil 4 der Verfassung genannt wird, ist nicht mehr als eine Willenserklärung der Politiker, die gerne zur Herausstellung der eigenen Ideale zitiert werden kann, deren Nicht-Umsetzung aber ohne jede weitere Konsequenz bleibt.

### **Teil 5 : Restrukturierung und Aufgabenverteilung des Staates**

Bereits in der Übergangsverfassung von 2007 war festgeschrieben worden, dass Nepal in Zukunft eine föderale Republik sein soll. Dies basierte auf diversen Abkommen der Parteien und des Staates, insbesondere zwischen dem Staat und den damaligen aufständischen Maoisten. Es reflektierte aber auch den Willen der Massen, wie er während der Volksbewegung vom April 2006 zum Ausdruck gebracht wurde.

Die Gestaltung des zukünftigen föderalen Staates vor dem Hintergrund einer inklusiven Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen war eine der wichtigsten Aufgaben, welche die Übergangsverfassung der vom Volk gewählten Verfassungsgebenden Versammlung vorgab. Nirgendwo wird daher deutlicher, wie grundlegend das Vorhaben der Schaffung einer neuen durch Vertreter aller Gesellschaftsgruppen ausgearbeiteten neuen Verfassung gescheitert ist.

Das Vorgehen der hochkastigen männlichen Partielite der großen Parteien kommt einem Putsch gleich. Dieser kleine Männerkreis riss alle Entscheidungsgewalt zur neuen Verfassung an sich und degradierte die Versammlung der Volksvertreter zu einem willenlosen Machtinstrument der großen Parteien. Die Parteiführer untersagten ihren jeweiligen Abgeordneten die Einreichung alternativer Vorschläge zur Gestaltung der neuen Verfassung und zwangen sie zur öffentlichen Stimmabgabe nach Anweisung der jeweiligen Parteiführung.

Da ist es schon fast beutungslos, zu erwähnen, dass alle Parteien zielstrebig eine wirklich inklusiv zusammengesetzte VV verhindert haben, indem sie sowohl bei den Wahlen von 2008 als auch in noch stärkerem Maße bei den Wahlen von 2013 Artikel 63 (4) der Übergangsverfassung missachtet haben. Dieser schrieb nämlich auch für die Aufstellung der Direktkandidaten eine möglichst korrekte Berücksichtigung der Anteile der Gesellschaftsgruppen vor.

Nur über eine bessere Inklusion aller Gesellschaftsgruppen im Rahmen der föderalen Neugestaltung des Staates kann Nepal eine angemessene und gleiche Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen erreichen. Letzteres hat unweigerlich zur Folge, dass die herrschende, ganz überwiegend männliche Elite in größerem Maße Macht und Privilegien zugunsten der ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen abzugeben hat. Genau hierin ist der Grund zu sehen, warum die etablierten Partieliten jahrelang keine Einigung zur Gestaltung des föderalen Staates finden konnten. Eigentlich haben sie ihn ja ohnehin zur phasenweise und auch ziemlich konfus diskutiert, so in der Endphase der ersten VV und dann noch einmal kurz vor den großen Erdbeben vom Frühjahr 2015.

Nachdem das völlige Versagen der Staatselite im Vor- und Nachfeld der Beben deutlich geworden war, sank das Ansehen der führenden Politiker in der Öffentlichkeit auf einen neuen Tiefpunkt. Die gewaltsame Durchsetzung der neuen Verfassung im Hauruck-Verfahren muss als panische Reaktion auf diese Erkenntnis gewertet werden. Möglich wurde dieses Vorgehen aber auch nur, weil man die Aufgabe der Gestaltung des föderalen Staates einfach aus den Aufgaben der VV strich und nun auf eine Kommission übertragen will, die irgendwann einmal gebildet werden soll. Diese wird von jener traditionellen Elite gebildet werden, die nach wie vor alle Fäden in der Hand hält. Es ist kaum vorstellbar, dass es innerhalb dieser Kommission eine größere Beteiligung ausgegrenzter Gruppen geben wird als bei all den zahlreichen Kommissionen und Ausschüssen, die in der Vergangenheit aus diversen Gründen gebildet wurden. Die Exklusivität der Staatselite scheint bis auf Weiteres fortgeschrieben.

Nur wenige Dinge zum föderalen Staat werden bereits jetzt in Teil 5 der Verfassung genannt. So gibt Artikel 56 eine Gliederung in drei Ebenen vor: Bund, Provinzen und lokale Ebene. Nicht einmal auf die Namen der zukünftigen Teilstaaten hat man sich einigen können, weil sich insbesondere Nepali Congress und CPN-UML vehement Namen widersetzten, die im Zusammenhang mit historischen Hauptsiedlungsgebieten größerer ethnischer Gruppen stehen.

Anhang 4 der neuen Verfassung ordnet diesen namenlosen Provinzen die derzeit bestehenden 75 Distrikte zu, wovon einige auch noch aufgeteilt und unterschiedlichen Provinzen zugeordnete werden sollen. Dies hatte in den betroffenen Distrikten schon vor der zwangsweisen Durchsetzung der Verfassung zu Unruhen geführt.

Noch stärker waren die Proteste der Bevölkerung gegen den Schnitt der Provinzen. Nepali Congress und CPN-UML hatte ursprünglich lediglich 6 Provinzen akzeptieren wollen, wie sie es auch schon am Ende der ersten VV getan hatten, als diese beiden Parteien noch eine Minderheit in der VV darstellten. Dies war letztlich einer der herausragenden Gründe für das Scheitern der ersten VV gewesen. Nun einigte man sich letztlich auf sieben Provinzen, die jetzt von Anhang 4 der Verfassung vorgegeben sind.

Auf der lokalen Ebene sollen die bereits bestehenden Einheiten von Distrikt, Stadt und Dorf beibehalten bleiben. Näheres soll durch ein föderales Gesetz geregelt werden. Darüber hinaus sollen besondere geschützte und autonome Regionen zum Schutz sozio-kultureller Gegebenheiten und zum Zwecke wirtschaftlicher Entwicklung über ein föderales Gesetz geschaffen werden.

Von grundlegender Bedeutung beim Aufbau des föderalen Staates sind die Regelungen zur Macht- und Aufgabenverteilung der drei genannten Ebenen. Hierzu gibt Artikel 57 einige Regelungen vor und verweist ansonsten auf fünf weitere Anlagen der Verfassung, in denen bereits konkrete Zuordnungen aufgelistet werden. Diese Listen wirken aber eher wie ein rasch zusammengestellter Grobentwurf denn als wirklich durchdachte Vorgaben. So werden zum einen Bereiche genannt, welche der Bundeszuständigkeit (Anlage 5), der Provinzzuständigkeit (Anhang 6) und der lokalen Zuständigkeit (Anhang 8) zugeordnet werden. Daneben werden noch einmal überschneidende Bereiche zwischen Bundes- und Provinzebene (Anhang 7) sowie zwischen allen drei Ebenen (Anhang 9) aufgelistet. Alles, was hier nicht gelistet ist, soll nach Artikel 58 vorerst im Zuständigkeitsbereich des Bundes bleiben.

Die fiskalische Zuständigkeitsverteilung (Artikel 59) und die Aufteilung der Steuereinnahmen (Artikel 60) sind in ähnlicher Weise bisher nur angedacht.