

Transitional Justice in Nepal

Warten auf Wahrheit und Gerechtigkeit im Himalayastaat

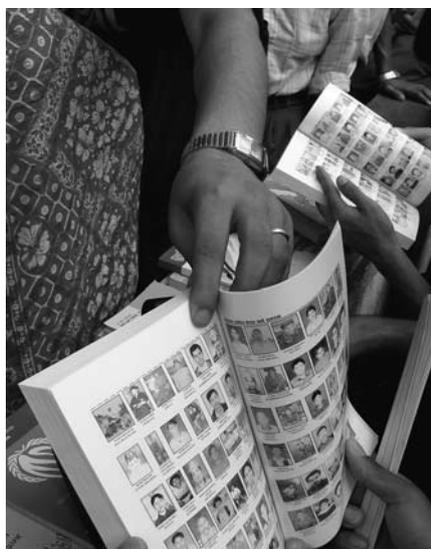
Julia Odumuyiwa und Tina Sanio

In der internationalen Debatte zum Thema *Transitional Justice* steht Nepal als aktuelles Fallbeispiel im Zentrum der Aufmerksamkeit. Das Bedürfnis und die Forderungen nach Wahrheit und Gerechtigkeit durch die begangenen Kriegsverbrechen in dem Himalayastaat sind groß. Doch obwohl die Grundlagen zur Aufarbeitung der Unrechtsvergangenheit vertraglich verankert sind und die Opfer auf Aufklärung und Gerechtigkeit drängen, ist noch nichts in diese Richtung geschehen.

Der Begriff *Transitional Justice* (TJ), der zum ersten Mal in den 90er Jahren verwendet wurde, bezeichnet den Übergang von gewaltsamen Konflikten oder Diktaturen hin zu einer friedlichen Gesellschaftsform. Diese Phase der politischen Umwälzung wird vor allem durch ein starkes Streben nach Wahrheit und Gerechtigkeit bestimmt. TJ-Prozesse bauen auf der Annahme auf, dass eine Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen notwendig ist, um das Vertrauen der Menschen in die Schutzfunktion des Staates wiederaufzubauen und um einen nachhaltigen Frieden zu ermöglichen.

Die Aufarbeitungsoptionen, die in TJ-Prozessen Anwendung finden, sind zahlreich. Neben strafrechtlicher Verfolgung können Wahrheits- und Versöhnungskommissionen (*Truth and Reconciliation Commission* – TRC) eingesetzt oder Wiedergutmachungen angewendet werden. Zu letzteren zählen nicht nur materielle Entschädigungen wie beispielsweise Reparationszahlungen, sondern auch symbolische Gesten, die häufig in Form von Gedenkstätten das Leid der Opfer anerkennen. Eine weitere Maßnahme umfasst institutionelle und rechtliche Reformen, wozu auch Lustrationsprozesse zählen. Die einzelnen Optionen schließen sich hierbei nicht gegenseitig aus, sondern können in unterschiedlichen Kombinationen nebeneinander existieren.

Auch in Nepal steht die TRC im Zentrum der verschiedenen Bekenntnisse zur Gewährleistung von Wahrheit und Gerechtigkeit, doch deren Einrichtung steht bis heute aus. Die nepalische Regierung hat einen Entwurf zur Umsetzung der Kommission vorbereitet, der jedoch heftig von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen bemängelt wurde. Einer der Hauptkritikpunkte ist die Einrichtung einer Amnestievorkehrung, die nicht internationalen Standards entspricht. Zudem bestehen Bedenken, dass die Kommission nicht repräsentativ für alle Bevölkerungsschichten in Nepal sein wird und dass die Opfer und zivilgesellschaftliche Gruppen nicht ausreichend in die Ausgestaltung und Umsetzung der Kommission einbezogen werden.



Bilder der Verschwundenen des Bürgerkrieges.

Verbrechen eines Volkskriegs

In Nepal entstand die Forderung nach Wahrheit und Gerechtigkeit aus einem Bürgerkrieg heraus, unter dem das Land eine Dekade lang zu leiden hatte. Vorwiegend in armen und ländlichen Gegenden wurde der Konflikt zwischen der aufständischen maoistischen Bewegung und den staatlichen Sicherheitskräften gewaltsam ausgetragen. Insgesamt wurden mehr als 13 000 Menschen getötet. Die Zahl der internen Flüchtlinge wird auf bis zu 250 000, die der Verschwundenen auf mehrere tausend geschätzt.

Ausgangspunkt des gewaltsamen Konflikts in Nepal war die Erklärung des Volkskriegs der maoistischen Rebellen im Februar 1996, dessen Hauptanliegen es war, die Monarchie abzuschaffen und eine Republik ins Leben zu rufen. Nährboden der Bewegung war ein über Jahrhunderte aufgestautes Ressentiment gegenüber dem feudalen System, das auch nach einer ersten Demokratiewelle in den 90er Jahren keine entscheidende Minderung fand.

Die Maoisten organisierten Gemeindeprogramme und eröffneten Möglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Zur gleichen Zeit jedoch gab es Übergriffe, die eindeutig eine Verletzung des humanitären Völkerrechts darstellen. Mit

Collective Campaign for Peace (COCAP)

dem Argument des Kampfes gegen einen Unrechtsstaat legitimierten sie die Anwendung von Gewalt als ein notwendiges Mittel zur Umsetzung ihrer politischen Strategie. Dazu zählten ungesetzliche Tötungen, Entführungen, Folterungen, Erpressungen sowie das Verschwindenlassen von Personen.

Die Mehrzahl der untersuchten Menschenrechtsverletzungen wurden jedoch durch staatliche Hand begangen. Anfänglich war die Zivilpolizei dafür zuständig, der maoistischen Bewegung entgegenzuwirken. Als es im Jahr 2001 zur Einbeziehung der königlichen Armee kam, eskalierte der Konflikt und die Zivilbevölkerung fand sich zunehmend zwischen den Fronten eingekeilt wieder. Der verstärkte Einsatz von Sicherheitskräften im Kampf gegen die Rebellen wurde auch nach der Auflösung von Parlament und Regierung im Jahr 2002 fortgeführt. Als dann 2005 der König den Ausnahmezustand ausrief und die Armee die Kontrolle aller staatlichen Einrichtungen übernahm, wurden politische und zivile Rechte zunehmend unterdrückt und sogar gänzlich außer Kraft gesetzt und Meinungs- und Versammlungsfreiheit beschränkt.

Zerbrechlicher Frieden

Mit zunehmender Opposition gegenüber dem König kam es schließ-

lich zu einem Zusammenschluss der CPN (Maoist) und einer Allianz von sieben politischen Parteien, der den Weg zu einer weiteren Massenprotestbewegung und letztendlich zu dem 2006 unterzeichneten *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) ebnete. Durch die Bekenntnisse dieses umfassenden Friedensabkommens wurden auch die Mechanismen für Nepals TJ-Prozess festgelegt. Um die Vergehen aus dem zehnjährigen Bürgerkrieg zu bearbeiten, haben sich die Konfliktparteien auf die Einrichtung einer TRC geeinigt. Außerdem soll innerhalb von sechzig Tagen eine Liste mit den Namen jener Menschen veröffentlicht werden, die während des Konflikts getötet wurden oder spurlos verschwunden sind.

Zu bedauern ist, dass das CPA abgesehen von diesen weit gefassten Forderungen keine Details zur Bildung der Untersuchungsgremien enthält. Zudem trägt eine anhaltende politische Instabilität dazu bei, dass der Friedensprozess und die Umsetzung von TJ-Mechanismen immer tiefer in eine Sackgasse geraten. Weniger als ein Jahr nachdem die CPN (Maoist) mit überraschender Stimmenmehrheit das Steuer der Regierung übernommen hatte, trat sie 2009 aufgrund politischer Verwerfungen überraschend zurück und brachte dadurch den Transformationsprozess der noch jungen Demokratie nachhaltig ins Stocken. Mit den Maoisten in der Op-

position gelang es der neuen Vielparteienregierung unter der Führung der CPN (Vereinigte Marxisten-Leninisten) nicht, die Frist für die Vorlage einer neuen Verfassung einzuhalten. Auch nachdem der Premierminister kurz darauf zurücktrat, um den Weg für eine Einheitsregierung frei zu machen, besteht der politische Stillstand fort.

Lippenbekenntnisse zu Wahrheit und Versöhnung

Kritische Stimmen bezweifeln, inwieweit Anhörungen der TRC dazu in der Lage wären, die tief verwurzelten Ursachen des Konfliktes, die bis weit vor den Bürgerkrieg zurückgreifen, zu bearbeiten. Internationale Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die von den Kommissionen produzierten Berichte oftmals systemische, historische und institutionelle Muster aufdecken, die zu den Konflikten und Menschenrechtsverletzungen geführt haben. Die Identifikation von Konfliktursachen sollte daher auch in Nepal eines der Anliegen der TRC sein.

Bezüglich der begangenen Verbrechen gegen die Menschenrechte scheinen die Konfliktparteien sich nach wie vor keiner Schuld bewusst zu sein und weigern sich, mit den Zivilbehörden zu kooperieren. Bis heute gab es wegen der schweren Menschenrechtsverletzungen keinen Prozess vor einem Zivilgericht. Es gibt Berichte von Verweigerungen der Polizei, Strafanzeigen entgegenzunehmen oder Nachforschungen anzustellen. Von Gerichten erlassene Haftbefehle gegen Militärangehörige, denen Verletzung von Menschenrechten zur Last gelegt wird, werden von den Behörden nicht umgesetzt.

Diese anhaltende gerichtliche Straflosigkeit hat auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit von nicht-juristischen Verfahren. Solange durch androhende Gerichtsverfahren kein Druck ausgeübt werden kann, wird die Bereit-

Sandra Weiler



Maoistische PLA-Rebellen



Demonstration der Maoisten

schaft zur Teilnahme an TRC-Anhörungen gering ausfallen.

Um der im CPA verankerten Forderung nachzukommen, die Namen der im Bürgerkrieg verschwundenen Personen öffentlich zu machen, soll eine Untersuchungskommission über das Verschwindenlassen von Personen eingerichtet werden. Doch ebenso wie die TRC lässt auch die Einrichtung dieser Kommission auf sich warten. Im Juni 2009 scheiterte ein Gesetzesentwurf, der das Verschwindenlassen unter Strafe stellt. Der Entwurf enthielt weder eine internationalen Standards genügende Definition des Verschwindenlassens noch eine Anerkennung des Phänomens als mögliches Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

In Bezug auf materielle Wiedergutmachung wurde ein äußerst umstrittenes Reparationszahlungsprogramm von der Regierung durchgesetzt. Es wurden Zahlungen von 100 000 nepalischen Rupees (ca. 1 000 Euro) an jene Familien vorgenommen, die Familienmitglieder durch Tod oder Verschwinden verloren haben. Der Verteilungsprozess der Gelder wurde jedoch stark durch politische Manipulation und mangelnde Aufsicht beeinflusst, und oftmals werden den Familienangehörigen sogenannte Belege zur Unterzeichnung vorgelegt, die ein späteres Einreichen des Falls bei Gericht oder einer Kommission ausschließt.

Nichtstaatliches Engagement

Um die Opfer und Angehörigen auf ihrem langen und oft aussichtslos erscheinenden Weg zu Wahrheit und Gerechtigkeit zu unterstützen, sind auf nationaler Ebene zahlreiche Menschenrechtsorganisationen aktiv. *Advocacy Forum* (AF), eine nepalische Nichtregierungsorganisation, die vorwiegend aus Anwälten besteht und in ganz Nepal vertreten ist, klärt die Opfer über neuere politische Entwicklungen auf. Ebenso beraten die Anwälte sie dahingehend, dass sie nur Belege unterzeichnen, auf denen Entschädigung und nicht Wiedergutmachung steht, um die Täter – trotz der überlebenswichtigen Zahlungen – in Zukunft vor ein Gericht bringen zu können. Zudem helfen sie den Opfern in Form von produzierten und landesweit verteilten Leitlinien, sich in „Opfergruppen“ zu organisieren, um dem ganzen Prozess mehr Gewicht zu verleihen und sich als starke Masse zu organisieren. Ebenso schult AF Vertreter der Opfer in Themen wie Menschenrechte, Völkerrecht, nationales Recht, TJ und in der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und darin, wie dieses furchterregende, aber wichtige Material später bei Gericht verwendet werden kann. Bei diesen Trainings und Assessments sind sie z.B. in Kontakt mit Frauen eines ganzen Landstriches gekommen, die 2002 von der nepalischen Armee vergewaltigt wurden. Anklagen von Frauen, die sich getraut

haben, das Verbrechen direkt nach der Tat bei der Polizei anzuzeigen, wurden von männlichen Polizisten nicht entgegengenommen und bleiben bis heute unbestraft.

Durch Wahrheit und Gerechtigkeit zu einem nachhaltigen Frieden

Ob die Frage der Gerechtigkeit der Frage des Friedens hinderlich gegenübersteht, wird häufig diskutiert. In Nepal ist es vorwiegend die alte Elite, die eine Postkonfliktjustiz fürchtet. Es mag zwar der Fall sein, dass ein kategorischer Ansatz der Rechenschaft für Verbrechen die für einen Frieden notwendigen Kompromisse blockieren könnte. Entscheidender ist jedoch, dass andauernde Strafflosigkeit den Friedensprozess nicht erleichtert, sondern einer erfolgreichen und nachhaltigen Transformation im Wege steht. Wenn die Kultur der Strafflosigkeit, welche die Vergehen in der Vergangenheit erst möglich gemacht hat, fortbesteht, werden öffentliches Misstrauen und der Anreiz, erneut Gewalt anzuwenden, weiter verstärkt.

Mit einem Spektrum an rechts- und gesellschaftsbasierten Mechanismen ermöglicht das TJ-Konzept zivilgesellschaftlichen wie staatlichen Akteuren, einen besonderen Beitrag zu Transformationsprozessen in Postkonfliktländern zu leisten. Trotz der Unentbehrlichkeit des Einsatzes von Nichtregierungsorganisationen wie *Advocacy Forum* liegt es in der Verantwortung des Staates, die vorgesehenen TJ-Mechanismen umzusetzen und die Strafverfolgung der Täter und Aufarbeitung der Vergangenheit in Gang zu bringen. Nur so können das Vertrauen der Bevölkerung in den staatlichen Apparat aufgebaut und der bis jetzt fragile Friedensprozess nachhaltig vorangebracht werden.

Zu den Autorinnen

Julia Odumuyiwa arbeitet als Fachkraft im Zivilen Friedensdienst in Kathmandu. Tina Sanio ist freie Konfliktberaterin in Deutschland.