

Nepal im Umbruch

Christian Wagner

Mit dem Abkommen über die Einsetzung einer Interimsregierung und eines Interimparlaments unter Beteiligung der Maoisten wurde am 16. Dezember 2006 der vor zehn Jahren ausgebrochene Bürgerkrieg in Nepal beigelegt. Das Land steht damit am Beginn eines umfassenden politischen Umbruchs, bei dem auch der internationalen Gemeinschaft eine wichtige Rolle zukommt. Indien war an der politischen Vermittlung zwischen den Konfliktparteien beteiligt, die Vereinten Nationen (VN) erwägen eine eigene Mission in Nepal. Die nächsten Monate werden ein weiterhin großes Engagement der internationalen Gemeinschaft erfordern, damit der mühsam erreichte Kompromiss nicht im Streit der Konfliktparteien wieder zerbricht. Die Euphorie über das Ende des Bürgerkriegs darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass große Herausforderungen wie die Verabschiedung einer neuen Verfassung und die dauerhafte politische Einbindung der Maoisten erst noch zu bestehen sind.

Der seit Februar 1996 schwelende Aufstand maoistischer Gruppen entzündete sich an den unzureichenden Reformen, der Vernachlässigung der Minderheiten und der fortbestehenden Dominanz der oberen Kasten nach der demokratischen Revolution von 1990/91. Der Bürgerkrieg hat insgesamt mehr als 13 000 Menschenleben gefordert. Der nepalesischen Armee wurden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen angelastet, die Maoisten erpressten Schutzgelder, griffen zu Zwangsrekrutierungen und verurteilten »Volksfeinde« zum Tode.

Der Konflikt eskalierte 2002, als im Mai zunächst das Parlament suspendiert und im Oktober die Regierung unter Premierminister Deuba von König Gyanendra entlassen wurde. Neben den Bürgerkrieg

zwischen der Armee und den Maoisten trat somit eine politische Auseinandersetzung zwischen dem König, der die Demokratie einschränken wollte, der Sieben-Parteien-Allianz (SPA), die sich für die Wiedereinsetzung des Parlaments engagierte, und den Maoisten, die in dem Himalajakönigreich eine sozialistische Revolution herbeiführen wollten. In der SPA hatten sich die wichtigsten Parteien zusammengeschlossen, darunter der Nepali Congress (NC) und die Communist Party of Nepal/Unified Marxist-Leninist (CPN/UML), die bei der letzten Wahl 1999 insgesamt 182 von 205 Sitzen im Parlament gewonnen hatten. Der trilaterale Konflikt zwischen König, SPA und Maoisten erschwerte eine Verhandlungslösung zur Beendigung

des Bürgerkriegs. Am 1. Februar 2005 rief Gyanendra den Notstand aus und übernahm die Regierungsgeschäfte, um dem Bürgerkrieg mit den Maoisten ein Ende zu setzen.

Die Frontstellung wurde erst mit der politischen Annäherung zwischen der SPA und den Maoisten durchbrochen, die sich im November 2005 auf ein Zwölf-Punkte-Programm verständigten, das in Neu-Delhi unterzeichnet wurde. Als Folge des Abkommens kam es im März 2006 zu landesweiten Demonstrationen der Parteien und Maoisten gegen den König, die zur Wiedereinsetzung des Parlaments am 24. April führten. Im Mai 2006 verständigten sich die SPA und die Maoisten auf einen Waffenstillstand und am 16. Juni auf ein Acht-Punkte-Programm, das die Grundlage für das Friedensabkommen vom 21. November 2006 bildete. In den seit Mai laufenden Verhandlungen wurden nach und nach die Privilegien des Königs zurückgeschnitten: Er musste den Oberbefehl über die Armee abgeben, im August 2006 wurde schließlich auch der Zusatz »Königreich« aus dem offiziellen Namen des Landes gestrichen.

Das Abkommen vom 21. November 2006

Die Vereinbarung sieht einen umfassenden Umbau des politischen Systems sowie umfassende sozioökonomische Reformen vor. Bis zur verfassunggebenden Versammlung im Sommer 2007 werden die Regierungsgeschäfte von einer Interimsregierung geführt, der die SPA und die Maoisten angehören. Der Interimsregierung steht G. P. Koirala vom Nepali Congress vor, der damit zum vierten Mal das Amt des Premierministers übernimmt. In der Interimsperiode ist der Premier zugleich auch Staatsoberhaupt.

Das neu geschaffene Interimsparlament besteht nur noch aus einer Kammer mit insgesamt 330 Abgeordneten, 209 von ihnen saßen bereits in dem nun aufgelösten Ober- und Unterhaus. Die Maoisten halten mit 73 Abgeordneten einen

Anteil von 22 Prozent. 48 Abgeordnete repräsentieren berufsständische Organisationen, benachteiligte Gruppen oder stammen aus den unterentwickelten Regionen des Landes. Neben den zentralstaatlichen Institutionen werden auch die bisherigen Distrikt- und Lokalverwaltungen aufgelöst und durch neue Institutionen ersetzt. Die Maoisten werden auf diesem Wege ihre Position in den ländlichen Gebieten stärken. Hinzu kommt, dass die Polizei erst ca. 300 ihrer einstmaligen 1300 Stationen wieder in Betrieb nehmen konnte.

Die 425 Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung werden nach einem neuen Wahlrecht bestimmt: 205 werden wie bisher nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht gewählt, 204 nach dem Verhältniswahlrecht gemäß der Stärke der Parteien, 16 Abgeordnete werden aus dem Kreis bedeutender Persönlichkeiten vom Ministerrat der Interimsregierung ernannt. Mit Hilfe des neuen Wahlrechts sollen die kleineren ethnischen Gruppen stärker am Verfassungsprozess beteiligt werden. Bislang konnten sie ihre Forderungen politisch kaum artikulieren, da die Verfassung von 1990 die Bildung von Parteien auf ethnischer oder religiöser Grundlage verbietet. Über die künftige Rolle der Monarchie wird auf der ersten Sitzung der verfassunggebenden Versammlung entschieden.

Neben dieser umfassenden institutionellen Neustrukturierung des Landes haben sich die Konfliktparteien auch auf weitreichende soziale Reformen verständigt, um die drängenden Probleme von Armut und Unterentwicklung zu lösen. Im Vordergrund stehen dabei Landreformen, die Förderung der unteren Kasten und die Bekämpfung der Korruption. Auffällig ist, dass in den Vereinbarungen sozialistisch inspirierte Formulierungen oder Forderungen nach Verstaatlichung, wie sie Maoisten zugeschrieben werden, kaum zu finden sind. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Wiedereingliederung der maoistischen Kämpfer, die, soweit möglich, in die Sicherheitskräfte integriert werden sollen.

Der Umsetzung des Abkommens stehen indes zahlreiche Probleme entgegen. Bereits wenige Tage nach Unterzeichnung warfen sich SPA und Maoisten gegenseitig Verstöße gegen die Vereinbarungen vor. So ernannte die Regierung unter anderem eine Reihe von Botschaftern offensichtlich ohne die Zustimmung der Maoisten. Die Maoisten reagierten darauf mit Streiks und bewaffneten Aufmärschen. Des weiteren versuchen offensichtlich sowohl Armee wie Maoisten, entgegen den Vereinbarungen neue Rekruten zu werben.

Der Erfolg des geplanten umfassenden Umbaus des politischen Systems in Nepal wird letztendlich daran gemessen, ob strukturelle Veränderungen wie Landreformen durchgesetzt werden können. Die Maoisten rekrutieren einen Großteil ihrer Anhängerschaft vor allem aus den benachteiligten unteren Kastengruppen und ethnischen Minderheiten, die entsprechende Maßnahmen fordern. Dass demokratische Regierungen sich aber mit solchen Reformen schwertun, zeigte nicht zuletzt der Aufstand 1996, der sich gegen die Parteien richtete, die 1990/91 den demokratischen Umsturz herbeigeführt hatten. Abgesehen davon ist nicht klar, inwieweit sich die Maoisten in Gestalt der CPN (Maoist) langfristig im politischen System etablieren können. Bei der Wahl 1991 erreichte eine ihrer Vorgängerparteien, die United People's Front of Nepal (UPFN) unter Führung von B. Bhattarai, heute einer der Chefideologen der Maoisten, nur knapp fünf Prozent der Stimmen. Demgegenüber erzielte die CPN/UML als größte Linkspartei um die dreißig Prozent. Der Führer der Maoisten, Prachanda, mag in der Übergangsphase eine wichtige Rolle in den Verhandlungen der verfassunggebenden Versammlung spielen. Ob seine Partei aber auch jene 22 Prozent Wählerstimmen gewinnen kann, die sie in der Interimsregierung erhalten hat, ist fraglich. Sollten die sozialen Reformen und die politische Einbindung der Maoisten scheitern, wäre ein Wiederaufflammen der bewaffneten Auseinandersetzungen vorprogrammiert.

Unsicherheit besteht darüber, ob die SPA-Mitglieder ihre gemeinsame Linie in den Verhandlungen beibehalten können. Bislang waren die in ihr zusammengeschlossenen Parteien durch ihre Frontstellung gegen König Gyanendra geeint, vertraten aber in den politischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit oft konträre Positionen. Auch auf Seiten der Maoisten ist noch nicht abzusehen, ob die politische Führung ihre Kader in den ländlichen Regionen mit den avisierten Reformen wirklich überzeugen kann.

Die Rolle Indiens und der internationalen Gemeinschaft

Während Friedensprozesse in Staaten Südsasiens wie Afghanistan oder Sri Lanka trotz des umfangreichen Engagements der internationalen Gemeinschaft zu scheitern drohen, stellen die jüngsten Ereignisse in Nepal eine positive Entwicklung dar.

Insbesondere Indien spielte bei der Annäherung zwischen den Maoisten und den etablierten Parteien eine wichtige Rolle. Nahezu alle nepalesischen Parteien und Gruppierungen pflegen politische Kontakte zu Parteien in Indien. Die Maoisten erhielten ihren Nachschub aus Indien und konnten sich in den angrenzenden indischen Bundesstaaten Bihar und Chattisgarh in Gebiete zurückziehen, in denen ebenfalls militante kommunistische Gruppen (Naxaliten) operieren. Hilfreich scheinen vor allem die Verbindungen zur größten kommunistischen Partei Indiens gewesen zu sein, der Communist Party of India/Marxist (CPI/M), welche die Minderheitsregierung von Premierminister Manmohan Singh unterstützt. Diese Verbindungen ermöglichten offensichtlich Gespräche zwischen Vertretern der SPA, an der mit der CPN/UML die größte nepalesische Linkspartei beteiligt ist, und den Maoisten in Indien. Neu-Delhi hatte zudem insofern ein besonderes Interesse an der Beilegung des Konflikts im Nachbarland, als bislang keine vergleichbaren politischen Regelungen für die Auseinandersetzungen zwischen

indischen Bundesstaaten und Naxaliten-
gruppen gefunden werden konnten. Eine
dauerhafte Lösung im Sinne einer poli-
tischen Einbindung der Maoisten in Nepal
könnte Vorbildwirkung für ähnliche Ver-
handlungslösungen in Indien entfalten.

Auch die VN werden eine wichtige Rolle
spielen. Das seit Mai 2005 in Katmandu ope-
rierende Menschenrechtskommissariat ist
mittlerweile das größte, das die VN welt-
weit unterhalten. Mit dem Friedensabkom-
men haben die VN ihr Engagement noch
ausgedehnt. Sie übernehmen unter ande-
rem das Waffenmanagement: Die maoisti-
schen Kader werden zunächst an sieben
Orten kaserniert und unterstellen ihre
Waffen der Kontrolle der VN. Im Gegenzug
wird die nepalesische Armee in den Kaser-
nen bleiben und ihrerseits eine gleich
große Zahl von Waffen unter Kontrolle der
VN stellen. Der neue VN-Generalsekretär
Ban Ki-moon hat zudem die Einrichtung
einer UN-Mission in Nepal (UNMIN) für
zwölf Monate vorgeschlagen, um den poli-
tischen Transformationsprozess auch nach
den Wahlen im Sommer 2007 zu begleiten.

Neben dem Waffenmanagement werden
auch die Vorbereitungen für die Wahlen
zur verfassunggebenden Versammlung ein
umfangreiches Engagement der internatio-
nalen Gemeinschaft erfordern. Im Zuge des
neuen Wahlrechts werden in den nächsten
Monaten umfangreiche Wählerprogramme
benötigt, um eine breite Beteiligung der
Bevölkerung zu erreichen. Die schlechte
Infrastruktur, aber auch die hohe Analpha-
betenrate von 50 Prozent, die bei den be-
nachteiligten ethnischen Gruppen und
unteren Kasten noch erheblich höher liegt,
bilden dabei die größten Hindernisse. Die
internationale Gebergemeinschaft sollte
ihr Engagement in den nächsten Jahren
ebenfalls verstärken. Der zehnjährige
Bürgerkrieg hat die ohnehin dürftige Infra-
struktur eines der ärmsten Länder der Welt
weiter zurückgeworfen.

Das Engagement Indiens ist insofern
von außenpolitischer Bedeutung, als sich
die Regierung in Neu-Delhi damit seit dem
politischen und militärischen Fiasko in

Sri Lanka, das im Frühjahr 1990 mit dem
Abzug der indischen Friedenstruppen
endete, erstmals wieder aktiv in einem
Bürgerkrieg eines Nachbarstaates engagiert.
Indien hat der neuen Regierung in Kat-
mandu umfangreiche wirtschaftliche
Unterstützung zugesagt und sich auch
bei den Gesprächen über einen neuen
Handelsvertrag zu größeren Zugeständ-
nissen gegenüber Nepal bereit erklärt.
Das umfassende Engagement der inter-
nationalen Gemeinschaft könnte Nepal zu
einem Testfall für die künftige indische
Außenpolitik werden lassen. Denn erstmals
ist Indien gefordert, sein Vorgehen in einer
regionalen Krise mit den anderen Mit-
gliedern der Staatengemeinschaft abzu-
stimmen. Dieses multilaterale Agieren wird
eine unabdingbare Voraussetzung für eine
erfolgreiche Unterstützung des politischen
Übergangs in Nepal sein.

Dieser Prozess ist jedoch nicht ohne Pro-
bleme. Erstens ist das Verhältnis zu Indien
seit jeher einer der Hauptstreitpunkte der
nepalesischen Innenpolitik; auch die Mao-
isten haben sich in der Vergangenheit kri-
tisch über Indien geäußert. Zweitens war
die Abstimmung zwischen den Staaten
nicht immer einfach, da zum Beispiel die
USA lange Zeit einen politischen Ausgleich
zwischen der Monarchie und den politi-
schen Parteien befürwortet hatten, wäh-
rend Indien die Annäherung zwischen den
Parteien und den Maoisten favorisierte.

Angesichts der komplizierten innen-
politischen Konstellationen besteht die
Gefahr, dass der politische Transforma-
tionsprozess scheitert und auf halber
Strecke ein institutionelles Vakuum ent-
steht. Aufgrund der strategischen Lage
Nepals kann die internationale Gemein-
schaft daran kein Interesse haben. Eine
intensive Abstimmung zwischen Indien
und den interessierten Staaten der inter-
nationalen Gemeinschaft ist deshalb
unverzichtbar.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364