Von der Menschenrechtsinitiative bis zum Frieden in Nepal

Am 21. November 2006 wurde in Kathmandu ein umfassendes Friedensabkommen unterzeichnet, welches den zehn Jahre währenden Bürgerkrieg in Nepal mit über 13 000 Todesopfern beenden sollte. Die langfristigen schweizerischen Engagements für Frieden, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit haben dazu massgeblich beigetragen. Inzwischen hat sich Nepals Friedensprozess als bemerkenswert erfolgreich, aber dennoch auch recht fragil, entwickelt. Die Schweizer Unterstützung durch Vermittlung und Beratung bleibt auch in der Nach-Abkommensphase geschätzt und wichtig.

Im Mai 2005 hat das EDA einen Friedensberater nach Katmandu entsandt mit dem Mandat, Kontakte zu allen Konfliktparteien aufzubauen und Möglichkeiten für eine Verhandlungslösung auszuloten, die neben dem Palast und den bewaffneten Rebellen auch die gewaltlos auftretenden grossen politischen Parteien einbezieht.

In der verhärteten Situation nach der Machtübernahme von König Gyandendra am 1. Februar 2005 war nicht absehbar, welche konkreten Möglichkeiten für einen Allparteiendialog vorhanden und welche Kanäle dabei allenfalls zu nutzen sind. Bereits im Herbst 2005 zeichnete sich mit dem einseitigen Waffenstillstand der maoistischen Rebellen ab, dass sich das königliche Regime international und im Innern isoliert hatte. Im Windschatten der Waffenruhe konnten die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft aktiv werden und eine Protestbewegung aufbauen. Dadurch eröffneten sich erstmals konkrete Friedensperspektiven. Im Dezember 2005 kam es zu ersten vertraulichen Verhandlungen zwischen einer Siebenparteien-Allianz der grössten demokratischen Parteien und den maoistischen Rebellen.

Eine unerwartet breite und entschlossene Volksbewegung. die am 24. April 2006 im ganzen Lande Millionen auf die Strasse brachte, veränderte die politische Lage in Nepal schlagartig. Die oberste Armeeführung informierte den König, dass sie angesichts der sich zuspitzenden Krise in Kathmandu nicht mehr in der Lage sei, die Sicherheit des Palastes zu garantieren. Noch am selben Tag verlas der König eine Proklamation, welche von der Sieben-Parteien-Allianz redigiert war, und setzte das von ihm am 1. Februar 2005 aufgelöste Parlament wieder ein. Dieses reduzierte die Rechte des Königs auf eine zeremonielle Rolle. Die Armeeführung ging auf das Parlament über, das Vetorecht des Königs bei Gesetzesvorlagen wurde abgeschafft und die bewaffneten maoistischen Rebellen wurden von der Liste terroristischer Organisationen gestrichen. In der Folge erklärten sowohl die Maoisten wie die Regierung einen unilateralen Waffenstillstand. Damit eröffnete sich die Möglichkeit zu Friedensgesprächen und einem umfassenden Verfassungsprozess mit dem Ziel, ein friedliches, modernes und demokratisches Nepal zu schaffen.

Die veränderte politische Situation gab dem schweizerischen Berater einen ungleich grösseren Spielraum. Seit einem Jahr war er mehrheitlich direkt in Nepal vor Ort und hatte vertrauliche Konsultationen mit allen drei Konfliktparteien geführt. Zwar hatten sich im Laufe des Jahres 2005 Gespräche weder zwischen dem Palast und den politischen Parteien noch zwischen dem Palast und den Maoisten abgezeichnet. Trotzdem wurde die Bereitschaft der Schweiz, vertrauliche Vorgespräche zwischen allen Konfliktparteien zu ermöglichen, in wiederholten Gesprächen mit Vertrauens- und Verbindungspersonen aller Seiten bekräftigt, was die Sicherheit vermittelte, dass das schweizerische Engagement ehrlich und langfristig, sowie gut akzeptiert ist. Ähnlich gesinnte Staaten, die mittels Ad hoc-Missionen einen Beitrag zur Friedensförderung zu leisten versuchten, vermochten nie ein so enges Verhältnis zu den Parteien aufbauen.

Mit dem Sieg der demokratischen Kräfte nahmen Friedensverhandlungen Gestalt an: Die Regierung der Sieben-Parteien-Allianz suchte nach einer raschen politischen Einigung mit den Maoisten. Der schweizerische Berater konnte dabei an seine guten Kontakte anknüpfen und beiden Seiten

bei der Erarbeitung von Verhandlungsdesigns, konzeptuellen Fragen sowie prozeduralen Strukturen behilflich sein. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Friedenssekretariat der Regierung. Dieses war früher direkt dem Sekretariat des Palastes unterstellt. Nach der Wende wurde es zu einem zentralen Dreh- und Angelpunkt für die Vorbereitung und Unterstützung der Gespräche beider Seiten. Der schweizerische Berater wurde zusammen mit vier Nepali und einem erfahrenen Kollegen aus Südafrika Mitglied einer «facilitation task force» des Friedenssekretariats. Zusammen mit der Task Force konnte er Ideen sondieren, Optionen entwickeln und Vorschläge an die Verhandlungsdelegationen unterbreiten.

In unzähligen Momenten des krisenanfälligen Friedensprozesses ersuchten die beiden Konfliktparteien in der Folge um die informellen und diskreten Fazilitationsfähigkeiten des schweizerischen Beraters. Eine offizielle Drittparteienintervention schlossen die Konfliktparteien aber ausdrücklich aus. So vermittelte der Berater beispielsweise im Streit um die Ausgestaltung des Einladungsschreibens an die UNO, welche zur Unterstützung der Waffenstillstandsbeobachtung und des Verfassungsprozesses nach Nepal geholt werden sollte. Auch bei der Erarbeitung des umfassenden Friedensabkommens vom 8. November 2006 spielte der Berater eine inhaltliche und prozessfördernde Rolle.

Inzwischen hielt Nepal am 10. April 2008 erfolgreich Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung ab (die Schweiz leistete politische und technische Unterstützung), schaffte im Mai 2008 die Monarchie ab, und seit Ende 2008 ist die Konstituante soweit organisiert, dass die Arbeit an der neuen Verfassung in Angriff genommen werden kann.

Entgegen weit verbreiteter Ansicht sind Vermittlungskapazitäten nach dem Abschluss von Friedensverhandlungen nicht überflüssig. Es besteht im Gegenteil auch für die Periode nach der Unterzeichnung von Abkommen in Friedensprozessen ein Bedarf nach Fazilitations- und Mediationsefforts. Der Schweizer Berater hat beispielsweise im Jahr 2008 während diverser Krisen zusammen mit dem erwähnten Experten aus Südafrika und im Kontakt mit dem Friedensministerium die beiden nationalen „Facilitators“, zwei hoch angesehene Persönlichkeiten, darin unterstützt, vermittelnd tätig zu sein. Dies war insbesondere nötig im Konflikt zwischen der „Madheshi“-Bewegung im flachen „Terai“-Gebiet im Süden Nepals, sowie in den konfliktreichen Vor-Wahlmonaten März/April 2008 wichtig, sowie später in der Frage der Integration/Rehabilitation zwischen der nepalischen Armee und der PLA.

Das Engagement des Friedensberaters ist in thematisch komplementären Aktivitäten der Schweiz eingebettet. So unterstützt die Schweiz politisch, finanziell und personell die Mission des Hochkommissariates für Menschenrechte, deren Mandat die Schweiz 2005 durch eine diplomatische Initiative in der UNO-Menschenrechtskommission initiiert hatte. Die UNO-Friedensmission zur Waffenstillstandsbeobachtung und technischen Vorbereitung der Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung UNMIN wird von der Schweiz ebenfalls beratend, finanziell und durch die Entsendung von Beobachterinnen und Beobachtern aus dem Expertenpool begleitet.
Einen wichtigen thematischen Beitrag liefert die Schweiz im Verfassungsprozess. Die Schweiz fördert mit Seminaren, Diskussionsforen und schriftlichen Studien die Klärung grundlegender Fragen und analoger Prozesse und eine vergleichende und fachlich fokussierte Auseinandersetzung unter Schlüsselpersonen verschiedener politischer Ausrichtungen. Insbesondere stösst die Schweizer Beratung in Fragen der Staatsreform („State restructuring“) auf grosses Interesse, speziell was Föderalismusfragen und die Sicherheitssektorreform betreffen. Die Expertise des Friedensberaters wird dabei ergänzt durch den temporären Einsatz einer Föderalismusexpertin aus der Schweiz sowie durch die Zusammenarbeit mit dem Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Nicht zuletzt stellt aber das langjährige und qualitativ überzeugende Programm der DEZA in Nepal das wichtigste Rückgrat des schweizerischen Beraters dar. Bereits 2005 wurde die erste, von der DEZA und der Politischen Direktion des EDA gemeinsam ausgearbeitete schweizerische Landesstrategie für Nepal verabschiedet, welche die aktive politische Friedensförderung mit einem konfliktsensiblen Projektmanagement der Entwicklungszusammenarbeit verbindet. Diese Strategie wurde inzwischen für die Periode 2009-2012 erneuert.

Die Schweiz wurde und wird als eine Akteurin wahrgenommen, die den Willen und die Fähigkeit dazu hat, glaubwürdige Advocacy-Arbeit für Menschenrechte mit einer Rolle als Vermittler im Konflikt zu verbinden. Öffentliche Friedensdiplomatie und vertrauliche Vermittlungs- und Expertentätigkeit haben sich ergänzt. Ausdauer ist ebenfalls ein Faktor, der nicht zu unterschätzen ist: Friedensförderung gleicht eher einem Marathonlauf als einem Hundertmetersprint. Für die Menschenrechtsinitiative, Projekte des Friedensberaters, Unterstützung der UNO-Mission und Entsendung schweizerischer Expertinnen und Experten werden seit 2005 jährlich rund 1,4 Millionen Franken eingesetzt. Die DEZA setzt für Entwicklungsprojekte jährlich mindestens 20 Millionen Franken ein.