

# Die Rolle der UN im Friedensprozess in Nepal

## Über die Grenzen einer politischen Mission

Sebastian von Einsiedel



**Sebastian von Einsiedel**, geb. 1972, war von Mai 2007 bis Juli 2008 in der politischen Abteilung der UN-Mission in Nepal (UNMIN) in Kathmandu tätig. Seit 2009 ist er Mitarbeiter im politischen Planungsstab der Abteilung für politische Angelegenheiten (DPA) im UN-Sekretariat in New York.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

**Im Januar 2010 muss der UN-Sicherheitsrat entscheiden, ob er das Mandat der UN-Mission in Nepal (UNMIN) verlängert. Die in vielerlei Hinsicht innovative politische Mission hat durch ihre vertrauensbildende Präsenz einen bedeutenden Beitrag zu erfolgreichen Wahlen im April 2008 geleistet. Seitdem ist der Friedensprozess jedoch ins Stocken geraten, und ein enges Mandat binden der Mission die Hände, um auf den Fortgang des Friedensprozesses Einfluss zu nehmen. Nun stehen die Vereinten Nationen – wie so oft – vor einem Dilemma: wird die UNMIN beibehalten, müssen sie Mitverantwortung für einen etwaigen Niedergang des Friedensprozesses übernehmen; wird die Mission aufgelöst, müssen sie sich vorwerfen lassen, keine Aufgabe ordentlich zu Ende zu bringen.**

Das ›Umfassende Friedensabkommen‹ zwischen den Maoisten und der so genannten Sieben-Parteien-Allianz im November 2006 beendete offiziell den zehnjährigen ›Volkskrieg‹ in Nepal. Strukturelle Ursachen dieses Konflikts, den die Maoisten unter ihrem Anführer Prachanda 1996 vom Zaun brachen, finden sich in den dramatischen sozialen Ungerechtigkeiten, der extremen Armut auf dem Land, den zum Teil feudalen Herrschaftsstrukturen und der gesellschaftlichen Ausgrenzung von Gruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Kaste, Ethnie oder Religion. Unmittelbare Konfliktursachen waren zum einen das Unvermögen der erst seit 1991 bestehenden Demokratie, die Erwartungen der Bevölkerung an eine Verbesserung ihrer Lebensumstände zu erfüllen und zum anderen eine Radikalisierung der außerparlamentarischen Linken und die Formierung der Maoisten. Die brutale und unverhältnismäßige Reaktion der nepalesischen Sicherheitskräfte auf den anfangs lokal begrenzten bewaffneten Aufstand trug erheblich zu dessen Ausbreitung bei.

Es dauerte neun Jahre, in denen knapp 15 000 Menschen ums Leben kamen, bis die Bedingungen für Erfolg versprechende Friedensverhandlungen gegeben waren. Diese Bedingungen waren: erstens, ein strategisches Patt, in dem keine der beiden Seiten auf einen militärischen Sieg hoffen konnte. Dies ist umso bemerkenswerter in Anbetracht des zahlenmäßigen militärischen Ungleichgewichts: Die gegen Ende des Krieges über 90 000 Mann starke und von Indien ausgestattete und ausgebildete nepalesische Armee war nicht in der Lage, die rund 10 000 Mann starke, nur leicht bewaffnete und mit Guerilla-Taktik operierende maoistische ›Volksbefreiungsarmee‹ zu

besiegen. Gegen Ende des Krieges kontrollierten die Maoisten fast 80 Prozent von Nepals Territorium, konnten aber keine der 75 Distrikt-Hauptstädte einnehmen. Die zweite Bedingung für erfolgreiche Friedensverhandlungen war die wachsende Unpopularität von König Gyanendra, der mit Verweis auf den Bürgerkrieg im Februar 2005 die absolute Monarchie wieder einfuhrte, seine umfassende Macht aber nicht in militärische Erfolge umsetzen konnte.

Gyanendras Coup trieb die Maoisten und die in der Sieben-Parteien-Allianz (Seven-Party Alliance – SPA) verbündeten traditionellen politischen Parteien, angeführt vom Nepalesischen Kongress (Nepali Congress – NC), in Friedensverhandlungen und in ein Bündnis gegen den König. Ein erster Erfolg wurde im November 2005 erzielt, als beide Seiten ein von Indien in die Wege geleitetes 12-Punkte-Abkommen<sup>1</sup> unterzeichneten. Das Bündnis zwischen den Maoisten und der SPA schuf die Voraussetzungen für die ›Volksbewegung‹ (Jana Andolan) im April 2006, in der Massenproteste in der Hauptstadt Kathmandu den König zwangen, das Parlament wieder einzusetzen und die Regierungsmacht an die politischen Parteien abzugeben.

Die ›Volksbewegung‹ setzte offizielle Friedensverhandlungen in Gang. Als Ergebnis dessen unterzeichneten die Maoisten und die SPA im Mai 2006 ein Waffenstillstandsabkommen,<sup>2</sup> am 21. November 2006 das ›Umfassende Friedensabkommen‹ (Comprehensive Peace Agreement) und am 28. November das ›Abkommen über die Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal‹ (Agreement on Monitoring of the Management of Arms and Armies – AMMAA). Die letzten beiden Abkommen legten einen ehrgeizigen Fahrplan für den Friedensprozess fest. Die Armee würde sich in die Kasernen und die Volksbefreiungsarmee der Maoisten unter UN-Überwachung in 28 dafür einzurichtende Sammellager (cantonment sites) zurückziehen. Die Maoisten, eine Entwaffnung mit dem Verweis ablehnend, dass sie auf dem Schlachtfeld unbesiegt geblieben waren, stimmten zu, ihre Waffen in von den Vereinten Nationen bewachte Container einzulagern. Sie bestanden allerdings darauf, Zugang zu den Containern zu haben. Den Mitgliedern der Volksbefreiungsarmee wurde überdies eine spätere Teilintegration in eine ›demokratisch umstrukturierte Armee‹ zugesagt. Die Maoisten versprachen, parallele Regierungsstrukturen in ihren Hochburgen aufzulösen.

Weitere Kernelemente der beiden Abkommen, die in raschen, aufeinander folgenden Schritten umgesetzt

werden sollten, waren: die Verabschiedung einer Übergangsverfassung, die Einsetzung eines Übergangsparlaments, die Einrichtung einer Übergangsregierung mit Beteiligung der Maoisten und die für Juni 2007 geplanten Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung. Die Verfassungsgebende Versammlung würde in ihrer ersten Sitzung über die Zukunft der Monarchie abstimmen und das »neue Nepal« gründen, in der der zentralistische Einheitsstaat durch ein »inklusives, demokratisches und progressives System«<sup>3</sup> ersetzt würde, das sich für die Belange aller marginalisierten Gruppen einsetzt. Ferner sollten eine Kommission für Wahrheit und Aussöhnung und eine Friedens- und Hilfskommission eingerichtet werden.

## Das Zustandekommen von UNMIN

Den Boden für eine Rolle der Vereinten Nationen im Friedensprozess bereitete ein langfristig angesetzter Dialog mit den Konfliktparteien, der im Rahmen der Gute-Dienste-Funktion (good offices) des UN-Generalsekretärs eingeleitet wurde. Von August 2003 an pflegte ein UN-Beamter mittleren Ranges über drei Jahre hinweg Kontakte mit den verschiedenen Konfliktparteien, ohne gesicherte Aussicht, dass der Friedensprozess jemals in Gang kommen und den UN dabei eine Rolle zugesprochen werden würde.<sup>4</sup> Diese geduldige Diplomatie – eine Ausnahme bei der vorzugsweise reaktiv operierenden Organisation – sicherte den UN einen Vertrauensvorschluss bei den nepalesischen Akteuren, gewährte ihr Einsichten in deren Überlegungen und Absichten und erlaubte ein Mindestmaß an Einfluss auf die Formulierung des Mandats.

Einer möglichen Rolle der Vereinten Nationen kam außerdem zugute, dass das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) seit Mai 2005 eine Beobachtermission mit ungewöhnlich robustem Mandat in Nepal unterhielt. Die Arbeit der OHCHR-Mission und ihr öffentlichkeitswirksames Eintreten für Menschenrechte und Demokratie hat den Vereinten Nationen in der Bevölkerung großes Wohlwollen beschert.

Die konkrete Anfrage nach einer UN-Mission kam dann im August 2006 in Form zweier identischer Briefe von den Maoisten und der SPA an den Generalsekretär. Die Anfrage erbat von den Vereinten Nationen Unterstützung bei der Schaffung von guten Bedingungen für freie und faire Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung. Eine explizite politische Rolle war darin nicht vorgesehen.

Am 23. Januar 2007 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1740 und schuf damit die Mission der Vereinten Nationen in Nepal (United Nations Mission in Nepal – UNMIN) als »eine zielorientierte Mission von begrenzter Dauer« für einen Zeitraum von zwölf Monaten. Die politische Mission wurde mit dem Mandat versehen, den »Kantonierungspro-

zess« der Maoisten und die Einlagerung ihrer Waffen zu überwachen, technische Unterstützung bei der Wahlvorbereitung zu leisten und Nepal bei der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens zu unterstützen. Ian Martin, der bereits seit 2005 als Leiter der OHCHR-Mission in Nepal war, und ab September 2006 als Persönlicher Beauftragter des Generalsekretärs (Personal Representative of the Secretary-General – PRSG) die Friedensverhandlungen unterstützte, wurde zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) und Leiter der UNMIN ernannt.

Dieses Mandat war deutlich enger als von den UN erhofft. Die »Besondere politische Mission«, ein relativ diffuser Sammelbegriff für Friedensmissionen im Feld ohne militärische Komponente,<sup>5</sup> hatte kein ausdrückliches politisches Mandat, und auch die Worte »Gute Dienste« sucht man in der Sicherheitsratsresolution vergeblich. Die Gründe für das begrenzte UN-Mandat sind zu suchen in dem Wunsch der Nepalesen, die Kontrolle über den Friedensprozess zu behalten, im nachklingenden Misstrauen der Maoisten gegenüber den Vereinten Nationen als »Instrument der Imperialmächte« (maoistischer Code für Indien und die USA) und vor allem in dem eindeutigen Signal aus Neu Delhi, dass Indien nur eine sehr beschränkte Rolle der UN in ihrem »Hinterhof« akzeptieren würde.

Die UNMIN wurde als eine »nicht-integrierte« Mission geschaffen. Dies bedeutet, dass der Residierende Koordinator und die vor Ort arbeitenden UN-Organisationen nicht in die UNMIN-Struktur eingliedert wurden. Dies geschah entgegen großer Bedenken am UN-Amtssitz, wo das Dogma vorherrschte, alle UN-Feldmissionen müssten integrierte Missio-

Den Boden für eine Rolle der Vereinten Nationen im Friedensprozess bereitete ein langfristig angesetzter Dialog mit den Konfliktparteien.

Das Mandat der UNMIN war deutlich enger als von den UN erhofft.

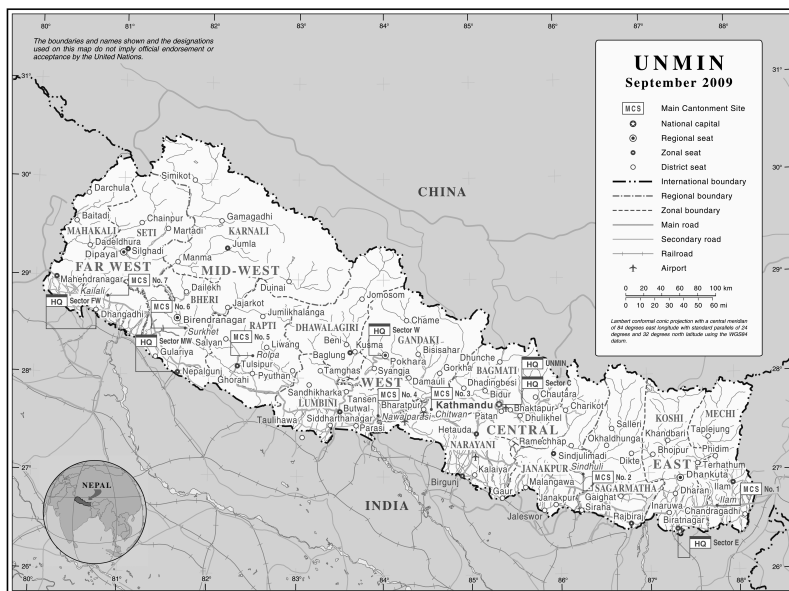
1 Text: <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/12-point%20understanding-22%20Nov%202005.pdf>

2 The Code of Conduct for Ceasefire agreed between the Government of Nepal and the CPN (Maoist), on 25 May 2006 at Gokarna, <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/25-point%20agreement%20on%20COC%2025%20May,%202006.pdf>

3 Umfassendes Friedensabkommen, Abs. 3.5, [http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace\\_accord-MOFA.pdf](http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf)

4 Teresa Whitfield, Masala Peacemaking, Nepal's Peace Process and the Contribution of Outsiders, Center on International Cooperation, New York, Oktober 2008.

5 Genau genommen steht der Begriff »Besondere politische Mission« (Special Political Mission – SPM) für ein flexibles Finanzierungsarrangement für von UN-Legislativorganen mandatierte politische Aktivitäten, die nicht vom ordentlichen UN-Haushalt abgedeckt sind. SPMs können über nichtmilitärische Friedensmissionen hinaus so unterschiedliche Formen annehmen wie Regionalbüros der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), Sondergesandte des Generalsekretärs, Sanktionsausschüssen zugeordnete Expertenkommissionen sowie Untersuchungskommissionen.



UN Cartographic Section: UNMIN, No. 4319 Rev. 3; September 2009

Die größte Herausforderung für die Mission in ihrer Anfangsphase lag darin, in kürzester Zeit ausreichend Personal zu finden, um den ehrgeizigen Fahrplan des Friedensprozesses einzuhalten.

nen sein. Überhaupt war am Amtssitz ein gewisses Schubladen-Denken anzutreffen, das dem Bemühen entgegenstand, die Struktur der UNMIN an das Mandat und die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Das Team des PRSG im Feld hielt dem entgegen, dass eine Integration für solch eine thematisch und zeitlich begrenzte Mission nicht sinnvoll sei – und setzte sich schließlich durch. Allerdings wurde der Residierende Koordinator und der Leiter der OHCHR-Mission in die Strategieplanung von UNMIN voll eingebunden, und ein Koordinierungsbüro in der UNMIN diente zur Abstimmung mit dem UN-Landesteam.<sup>6</sup>

Die Generalversammlung bewilligte der UNMIN 1073 Posten,<sup>7</sup> wovon ein Großteil für die drei größten Komponenten vorgesehen war: eine Abteilung für die Überwachung des Umgangs mit den Waffen (arms monitoring), deren 186 Mitarbeiter die Umsetzung des AMMAA überwachen sollten; eine Abteilung für zivile Angelegenheiten, die die nepalesischen Behörden bei der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens unterstützen sollte; und eine Abteilung für Wahlen, zuständig für die technische Unterstützung der nepalesischen Wahlkommission. Darüber hinaus hatte die UNMIN noch eine kleine politische Abteilung, die den SRSG mit politischer Analyse versorgte und eine Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit, um der Bevölkerung das Mandat und die Arbeit von UNMIN näher zu bringen.

Die größte Herausforderung für die Mission in ihrer Anfangsphase lag darin, in kürzester Zeit ausreichend Personal zu finden, um den ehrgeizigen Fahrplan des Friedensprozesses einzuhalten. So waren zur Halbzeit des Mandats im Juli 2007 weniger als die Hälfte der 1073 Planstellen besetzt. In einem Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat hieß es in eleganter Untertreibung: »Die bestehenden

Regeln und Vorschriften in Bezug auf das Personal, das Beschaffungswesen sowie die Übertragung von Befugnissen sind nicht unbedingt geeignet, um die schnelle Einrichtung einer Mission, von kurzer Dauer, wie etwa die UNMIN, sicherzustellen.«<sup>8</sup>

## Überwachung des Umgangs mit den Waffen

In den ersten Wochen und Monaten nach Unterzeichnung der beiden Friedensabkommen unternahm die Sieben-Parteien-Allianz und die Maoisten wichtige Schritte zu deren Umsetzung. Man einigte sich auf eine Übergangsverfassung, die am 15. Januar 2007 in Kraft trat; ein Übergangsparlament mit maoistischer Beteiligung wurde einberufen; und am 1. April 2007 bildeten die SPA und die Maoisten eine Koalitionsregierung unter dem langjährigen Vorsitzenden des Nepalesischen Kongresses Girija Prasad Koirala, in der die Maoisten fünf von 22 Kabinetts-posten erhielten. Trotz dieses guten Starts machte sich die UNMIN keine Illusionen über die bevorstehenden Herausforderungen, denn noch hatte keine der Parteien substantielle Zugeständnisse machen müssen.

Auch das Mandat zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen von UNMIN lief gut an. Immerhin ist die UNMIN die erste Mission, in der die Vereinten Nationen eine führende Rolle bei der Überwachung des Umgangs mit den Waffen übernommen haben. Die Struktur des Überwachungsregimes war eines der innovativsten Aspekte von UNMIN, vor allem, weil die Aufgabe von Zivilkräften durchgeführt wurde. Als stolzer und langjähriger Truppensteller für Friedensmissionen der Vereinten Nationen in aller Welt war Nepal nicht willens gewesen, selbst Gastland einer solchen Mission zu werden. Für die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York war das eine unangenehme Situation, weil es schwierig war, genügend zivile Mitarbeiter mit der notwendigen militärischen Erfahrung zu finden. Man einigte sich schließlich auf eine Mischung aus aktiven und ehemaligen Offizieren, die ihre Aufgabe allerdings in »zivil« ausführen würden.

Die zweite Innovation dieses Mandats lag in der Einrichtung eines Gemeinsamen Ausschusses zur Koordinierung und Überwachung (Joint Monitoring and Coordination Committee – JMCC).<sup>9</sup> Das JMCC, welchem der hauptverantwortliche Waffeninspekteur (Chief Arms Monitor) von UNMIN vorsah und dem jeweils drei hochrangige Vertreter der maoistischen und nepalesischen Armee angehörten, untersuchte vermeintliche Verstöße gegen das AMMAA. Die Mitglieder des JMCC, ehemalige Gegner auf dem Schlachtfeld, entwickelten untereinander ein enges Vertrauensverhältnis, welches dem Friedensprozess in kritischen Momenten zugutekam.

Die Umsetzung des AMMAA sollte in drei Phasen ablaufen. In der ersten Phase sollten sich alle

maoistischen Kämpfer in 28 Sammellagern einfinden, wo ihre Personaldaten von Mitarbeitern der UNMIN aufgenommen würden (Registrierung). In der zweiten Phase würde die UNMIN die maoistischen Soldaten aufgrund der von den Konfliktparteien beschlossenen Kriterien überprüfen (Verifizierung). In der dritten Phase würden die überprüften maoistischen Soldaten »integriert und rehabilitiert.« Maoistische Kämpfer, die die Kriterien nicht erfüllen, würden ausgemustert.

Ein erstes großes Problem stellte sich der Mission darin, dass der Registrierungsprozess bereits Mitte Januar beginnen sollte, ungefähr zur gleichen Zeit als die UNMIN vom Sicherheitsrat offiziell ihr Mandat erhielt. Es wäre für die UNMIN unmöglich gewesen, rechtzeitig das benötigte Personal und die Logistik bereitzustellen. Die logistische Herausforderung war umso größer angesichts der Tatsache, dass die Sammellager über das ganze Land verstreut waren. Die UNMIN konnte ihr Mandat unter diesen Umständen nur dank einer Reihe kreativer Übergangslösungen erfüllen, die auch zukünftigen UN-Missionen als Modell dienen könnten. So erhielt die UNMIN Materiallieferungen von Mitgliedstaaten. Indien, zum Beispiel, lieferte Jeeps und Container für die Waffenlagerung. Abhilfe brachte außerdem eine vom Sicherheitsrat im Dezember 2006 autorisierte Vorausgruppe von 35 Waffeninspektoren<sup>6</sup> sowie die Schaffung einer Arbeitsgruppe (Interim Task Force), bestehend aus ehemals in der indischen Armee dienenden Gurkha-Soldaten, als Überbrückungslösung bis die UNMIN einsatzfähig sein würde.

Im Laufe des Registrierungsprozesses fanden sich 31 152 maoistische Soldaten in den Sammellagern ein. Sie gaben 3475 Waffen ab, die in Container eingelagert und rund um die Uhr von UNMIN-Personal überwacht wurden, zu den die Maoisten allerdings Zugang haben würden. Anzahl und Typ der eingelagerten Waffen deckten sich im Großen und Ganzen mit den Experten-Schätzungen über den Waffenbestand der Maoisten. Die Anzahl der maoistischen Soldaten war allerdings deutlich überhöht und schien, zumindest zum Teil, Ergebnis einer den Friedensabkommen zuwider laufenden Rekrutierungskampagne aus dem Herbst 2006 zu sein. Dies wurde auch bei der Verifizierung deutlich, die von Juni bis Dezember 2007 dauerte. Die Aufgabe von UNMIN war hier die »echten« maoistischen Soldaten anhand zweier Kriterien zu identifizieren: 1. ob sie vor dem 25. Mai 1988 geboren und 2. ob sie vor dem 25. Mai 2006 rekrutiert wurden. Nur 19 602 maoistische Kombattanten bestanden diesen Test. Allerdings weigern sich die Maoisten bis heute, wie vereinbart, knapp 4000 der disqualifizierten Kombattanten auszumustern. Diese ehemals minderjährigen und spät rekrutierten Kämpfer werden von den Maoisten als Verhandlungsmasse in den Bemühungen um eine Sicherheitssektorreform eingesetzt.

Nach wie vor befinden sich über 20 000 maoistische Soldaten in den Sammellagern und warten darauf, dass sich politische Entscheidungsträger in Kathmandu über ihre Zukunft einig werden. Solange dieser Zustand fortbesteht, wird es für die UNMIN schwierig, sich vollständig aus Nepal zurückzuziehen. Trotz dieses unabgeschlossenen Prozesses wird das Mandat von UNMIN zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen überwiegend als großer Erfolg gewertet. Obwohl die Mission mit ihren 186 unbewaffneten Beobachtern weder die Aufgabe noch die nötige robuste Präsenz besaß, die Maoisten oder die Armee daran zu hindern, wieder zu den Waffen zu greifen, diente die UNMIN doch in gewisser Weise als Sicherheitsgarantie: »ihre schiere Präsenz fungierte als Stolperdraht« wie es eine Beobachterin formulierte<sup>7</sup> – ein Stolperdraht, der mit dem UN-Sicherheitsrat verlötet war. In der Tat hat die UNMIN gezeigt, dass, unter bestimmten Umständen, solche Mandate zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen in vielerlei Hinsicht kosteneffizienter sein können als traditionelle Friedenssicherungseinsätze.

## Wahlunterstützung

Die zweite Hauptaufgabe von UNMIN war die technische Unterstützung von Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung. Auch in diesem Bereich litt die UNMIN unter den schwerfälligen Anwerbungsverfahren der UN und hatte berechtigte Sorge, dass sie ihr Mandat aus Mangel an Personal nicht vollständig erfüllen könnte. Die Tatsache, dass das Übergangsparlament nicht rechtzeitig die notwendigen Wahlgesetze verabschieden konnte, was eine Verschiebung der Wahlen unausweichlich machte, ersparte der UNMIN diese Verlegenheit. Die Parteien einigten sich auf den 22. November 2007 als neuen Wahltermin.

Im Laufe des Sommers kamen den Maoisten allerdings Zweifel, ob sie bei den Wahlen gut genug abschneiden würden. Hardliner innerhalb der maoisti-

Die UNMIN hat gezeigt, dass Mandate zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen kosteneffizienter sein können als traditionelle Friedenssicherungseinsätze.

<sup>6</sup> Ein UN-Landesteam (country team) besteht aus den Vertretern aller im Land arbeitenden UN-Organisationen.

<sup>7</sup> UNMIN, *The United Nations and Nepal's Peace Process*, S. 31, <http://www.unmin.org.np/downloads/publications/PeaceProcessBook.pdf>

<sup>8</sup> UN Doc. S/2007/442 v. 18.7.2007, Abs. 15, Übersetzung durch Verfasser.

<sup>9</sup> Ein Vorläufer dieses Konzepts findet sich in der Gemeinsamen Militärkommission in den Nuba-Bergen (Joint Military Commission in the Nuba Mountains – JMC) und Gemeinsamen Überwachungsmission (Joint Monitoring Mission – JMM) in Sudan.

<sup>10</sup> UN-Dok. S/PRST/2006/49 v. 1.12.2006.

<sup>11</sup> Astri Suhrke, *UN Support for Peacebuilding: Nepal as the Exceptional Case*, Chr. Michelsen Institute, Working Paper No 2009:7, Bergen 2009, S. 45.

Der Friedensprozess und das gegenseitige Vertrauen der Parteien war auf einem Tiefpunkt angelangt, und ein Gefühl des Pessimismus und der Lethargie legte sich über das Land.

schen Partei warfen ihrer Führung vor, sich von den anderen Parteien über den Tisch ziehen zu lassen und ihre Basis zu vernachlässigen. Als Konsequenz verhärteten sich die Positionen der Maoisten. Sie legten eine Liste mit 22 Forderungen vor, deren Erfüllung sie als eine notwendige Bedingung für Wahlen erachteten. Die strittigsten dieser Forderungen waren: sofortige Ausrufung der Republik durch das Übergangsparlament und Verhältniswahlrecht statt Mischsystem. Am 18. September 2007 verließen die Maoisten die Regierung, organisierten Straßenproteste und begannen mit einer Einschüchterungskampagne in den Distrikten. Es lag die Vermutung nahe, dass die Maoisten die Wahlen im November um jeden Preis verhindern wollten. Diese Haltung offenbarte eine tieferliegende Krise des Friedensprozesses, in der keine der Parteien willens war, die im Friedensabkommen vorgesehenen weit reichenden Zugeständnisse zu machen. Angesichts dieser Umsetzungskrise war es nicht verwunderlich, dass die Wahlen abermals ausgesetzt wurden.<sup>12</sup>

Der Friedensprozess und das gegenseitige Vertrauen der Parteien war auf einem Tiefpunkt angelangt, und ein Gefühl des Pessimismus und der Lethargie legte sich über das Land. Gegen Ende Dezember kam jedoch wieder neuer Schwung in die Verhandlungen, was Ausdruck sowohl für die Lebendigkeit des Friedensprozesses als auch für eine neu gewonnene Zuversicht der Maoisten in ihre Wahlchancen war. Am 23. Dezember 2007 unterzeichneten die Parteien ein Kompromissabkommen (23-Punkte-Abkommen), welches eine rechtlich unklare Verfassungsänderung vorsah, nach der »Nepal eine föderale demokratische Republik sein soll.«<sup>13</sup> Die Republik müsse allerdings von der Verfassungsgebenden Versammlung »umgesetzt« (implemented) werden. Das 23-Punkte-Abkommen sah überdies vor, die Zahl der innerhalb des Mischsystems durch das Verhältniswahlrecht zu vergebenden Sitze zu erhöhen. Als neuer Wahltermin wurde der 10. April 2008 vereinbart. Außerdem sagten beide Seiten zu, Fortschritte bei den bisher nicht umgesetzten Aspekten der Friedensabkommen zu machen.

Den neuen Wahltermin fest im Auge setzte die UNMIN zum dritten Mal ihre Maschinerie für die Wahlunterstützung in Gang. Unter anderem bedeutete dies, abermals 124 für die Distrikte vorgesehene Freiwillige der Vereinten Nationen (UN Volunteers) und weitere Wahlexperten anzuwerben, nachdem diese aufgrund der abgebrochenen Wahlen im Oktober 2007 nach Hause geschickt worden waren. Gegenpart auf nepalesischer Seite war die Wahlkommission, weithin gepriesen als vergleichsweise kompetente und unabhängige Institution. Vielleicht gerade deshalb war diese aber nur bedingt an technischer Wahlunterstützung durch die UNMIN interessiert (oder nur eingeschränkt willens, einen Unterstützungsbedarf zuzugeben). Eine Ausnahme war die Einrich-

tung des komplizierten Quotensystems, um die Repräsentanz ethnischer Minderheiten zu garantieren.

Hauptsorge der UNMIN mit Blick auf die Wahlen war die sich verschlechternde Sicherheitslage. Die nepalesische Armee – traditionell für die Sicherheit bei Wahlen zuständig – war durch die Friedensabkommen in die Kasernen verbannt, und die Polizei wurde gemeinhin als inkompetent und korrupt angesehen. Vor allem die Terai-Region, das Tiefland entlang der Grenze Indiens, sank immer tiefer in einen Zustand der Gesetzlosigkeit. Bewaffnete Gruppen mit einer vordergründig politischen Agenda, aber kriminellen Absichten, schossen wie Pilze aus dem Boden. Ethnische Gewalt schien zuzunehmen; bei Ausschreitungen im Distrikt Kapilvastu kam zum Beispiel im September 2007 ein Dutzend Menschen ums Leben. Das OHCHR zählte für das Jahr 2007 insgesamt 384 zivile Todesopfer, was der jährlichen Zahl der Toten der ersten fünf Jahre des Bürgerkriegs gleich. Und obwohl nur rund ein Dutzend dieser Todesopfer den Maoisten zugerechnet wurde, so stiegen doch die maoistischen Gewaltakte und Einschüchterungen von politischen Gegnern mit dem nahenden Wahltermin merkbar an. Einige Beobachter waren besorgt, dass Hindu-Fundamentalisten oder radikale Königsanhänger versuchen würden, den Wahlprozess zu sabotieren. Die UNMIN, deren Angebot, die Polizeikräfte zu unterstützen, abgelehnt wurde, versuchte durch verstärkte Präsenz in besonders gefährdeten Distrikten ihr Möglichstes zu tun, um Gewaltausbrüche zu vermeiden und das Vertrauen der Bevölkerung in den Wahlprozess zu stärken.

Vor diesem Hintergrund verlief der Wahltag erstaunlich friedlich. Das Ergebnis allerdings kam einem politischen Erdbeben gleich. Die Maoisten erhielten knapp 30 Prozent der Stimmen und gewannen die Hälfte der Direktmandate. Mit 220 von insgesamt 610 Sitzen in der Verfassungsgebenden Versammlung hatten die Maoisten damit genau doppelt so viele Mandate wie die nächstgrößte Partei, der Nepalesische Kongress. Dies schien ein gutes Ergebnis für den Friedensprozess zu sein, da es die Maoisten tiefer in die Mehrparteien-Demokratie verankerte: Mit über einem Drittel der Stimmen hatten die Maoisten eine Sperrminorität, konnten eine Regierung aber nur in einer Koalition mit anderen Parteien bilden.

Das Ergebnis war ein Schock für die konservativen Parteien und für Indien, deren Unterstützung der UNMIN vor allem auf der Erwartung beruhte, sie würde einen Wahlprozess legitimieren, aus dem die Maoisten als Verlierer hervorgehen würden. Die UNMIN wurde nach den Wahlen von konservativer Seite zunehmend als maoistenfreundlich bezeichnet. Im UN-Sicherheitsrat wiederum herrschte die Meinung vor, sie hätte mit den Wahlen ihr Mandat weitgehend erfüllt. Das Ergebnis dieser gegensätzlichen Bewertungen der Leistungen der Mission lief jedoch auf das Gleiche hinaus: Die UNMIN wurde fast hal-

Den neuen Wahltermin fest im Auge setzte die UNMIN zum dritten Mal ihre Maschinerie für die Wahlunterstützung in Gang.

biert, und die Abteilungen für Wahlen sowie für zivile Angelegenheiten wurden aufgelöst. Der Mission ging somit die Fähigkeit verloren, die Entwicklungen außerhalb Kathmandus im Auge zu behalten. Im Oktober 2008 waren nur noch knapp 600 UNMIN-Mitarbeiter im Land. Ian Martin trat Anfang 2009 als SRSG zurück und wurde durch Karin Landgren ersetzt.

Kurz nach der Wahl, am 28. Mai 2008, trat die Verfassungsgebende Versammlung zusammen und rief, wie in der Übergangsverfassung vorgesehen, die Republik aus. Noch am gleichen Tag dankte der König ab und verließ mit seiner Familie den Königspalast im Zentrum Kathmandus. Die Nepalesen begingen das Ende der 240 Jahre alten Shah-Dynastie überraschend passiv, ein Zeichen dafür, dass die Euphorie, die die Volksbewegung zwei Jahre zuvor beflügelt hatte, verfliegen war.

Die erfolgreiche Durchführung der Wahlen und die Ausrufung der Republik war ein Höhepunkt sowohl des Friedensprozesses als auch des Mandats von UNMIN. Es war allerdings auch der bis heute letzte Erfolg des Friedensprozesses, der sich seitdem in einem bedenklichen Zustand der Stagnation befindet. Schon die Regierungsbildung gestaltete sich äußerst kompliziert, und vor allem der Nepalesische Kongress zog alle Register, um den Maoisten den Posten des Regierungschefs zu verweigern. Kernanliegen des Nepalesischen Kongresses war es, den Maoisten nicht den Oberbefehl über die Armee zu überlassen. Erst nach mehreren Monaten konnte schließlich eine Regierung unter Ministerpräsident Prachanda, dem ehemaligen Guerilla-Führer, gebildet werden, dem der Nepalesische Kongress allerdings fernblieb. Das Modell einer Allparteien-Regierung, bis dato Motor des Friedensprozesses, war damit vorerst obsolet geworden. Die Frage, wer fortan die Armee kontrollieren sollte, blieb unbeantwortet und barg den Keim für zukünftige Krisen. Als Prachanda im April 2009 den Stabschef der nepalesischen Armee entließ, weil er sich weigerte, die maoistischen Kombattanten in die Armee einzugliedern, mobilisierte dieser die politischen Gegner der Maoisten. Er konnte den einer Minderheitenpartei angehörigen Staatspräsidenten dazu gewinnen, die Entlassung rückgängig zu machen. Daraufhin trat Prachanda unter Protest zurück, und eine neue Regierungskoalition unter Ausschluss der Maoisten wurde gebildet. Es ist nur schwer vorstellbar, wie der Friedens- und Verfassungsgebungsprozess unter diesen Umständen zu Ende gebracht werden kann.

## Die Grenzen des Mandats

Im Laufe des Friedensprozesses stieß die UNMIN immer wieder an die engen Grenzen ihres Mandats. Dieses enthielt, wie oben erwähnt, nicht einmal eine explizite Gute-Dienste-Funktion, obwohl der Sonderbeauftragte argumentierte, dass eine solche Funktion

implizit in UN-Friedensmissionen enthalten sei. Ob im Mandat enthalten oder nicht, Martin personifizierte ein politisches und Gute-Dienste-Mandat aufgrund des großen Ansehens, das er in Nepal genoss. Die Tatsache, dass er bereits seit 2005 als Leiter der OHCHR-Mission im Land war, enge Kontakte zu allen politischen Lagern pflegte und ein gutes Gespür für die politische Dynamik in Nepal entwickelt hatte, erhöhte den Einfluss der Mission ebenfalls.

Der Mission begrenztes Mandat und Neu Delhis argwöhnisches Auge banden der UNMIN die Hände für die großen Herausforderungen des Friedensprozesses. So brachen zeitgleich mit der Mandatierung von UNMIN Unruhen in der Terai-Region aus, deren Ursachen in erster Linie in der jahrzehntelangen Diskriminierung der indischstämmigen Madhesis, die knapp ein Drittel der nepalesischen Bevölkerung ausmachen, zu suchen waren. Inspiriert von der egalitären Rhetorik des Friedensabkommens, lancierten verschiedene Madhesi-Gruppierungen eine militante Kampagne für Gleichberechtigung, eine stärkere Repräsentation in öffentlichen Institutionen und regionale Autonomie.

Die UNMIN erkannte, dass die zunehmende Mobilisierung der Madhesis und anderer marginalisierter Gruppen erhebliches Konfliktpotenzial besaß. Die dominante, den hohen Kasten angehörende politische Elite in Kathmandu schien allerdings wenig geneigt, die marginalisierten Gruppen zu Teilhabern des Friedensprozesses zu machen. Sich auf eine Formulierung im Gründungsmandat berufend, dass die UNMIN den »marginalisierten Gruppen im Friedensprozess besondere Aufmerksamkeit« widmen sollte, traf sich der Sonderbeauftragte immer wieder mit Vertretern dieser Gruppen und ermahnte die politischen Parteien, deren Anliegen ernst zu nehmen. Solche Initiativen wurden allerdings von Indien und Teilen der konservativen nepalesischen Elite als inakzeptabler Eingriff in die Souveränität Nepals angesehen, was den Spielraum Martins erheblich einschränkte.

Ein weiterer bedeutsamer Bereich des Friedensprozesses, bei dem die UNMIN in eine Statistenrolle gedrängt wurde, ist die Eingliederung der Soldaten der Volksbefreiungsarmee in die nepalesische Armee und die Reform des Sicherheitssektors. Mangelnder Fortschritt in dieser Frage hat sich zur größten Bedrohung für den Friedensprozess entwickelt. Die Maoisten pochen auf gleichberechtigten Status der Volksbefreiungsarmee mit der nepalesischen Armee, und bestehen darauf, dass ein bedeutender Teil ihrer in den Sammellagern untergebrachten Kombattanten in

Ian Martin personifizierte ein politisches und Gute-Dienste-Mandat aufgrund des großen Ansehens, das er in Nepal genoss.

Auch bei der Frage der Eingliederung der Soldaten der Volksbefreiungsarmee in die nepalesische Armee wurde die UNMIN in eine Statistenrolle gedrängt.

<sup>12</sup> Vgl. Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. S/2008/5 v. 3.1.2008, S. 2.

<sup>13</sup> 23-point agreement by the Seven-Party Alliance, S. 1, <http://www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2007-12-24-23.Point.Agreement.SPA.ENG.pdf>

Jeder Versuch der UNMIN, vom Sicherheitsrat eine Rolle im Bereich der Sicherheitssektorreform zugesprochen zu bekommen, ist von Indien bislang erfolgreich abgewehrt worden.

Einigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ist bewusst, dass ein Abzug der UNMIN das Ende des Friedensprozesses bedeuten könnte.

die Armee aufgenommen werden, einschließlich der Offiziersränge. Die Maoisten fordern überdies eine Verkleinerung der Armee, deren Stärke sich im Laufe des Bürgerkriegs verdoppelt hatte. Obwohl die maoistischen Positionen den Klauseln der Friedensverträge entsprechen, ist es dem Generalstab der nepalesischen Armee gelungen, jedwede konstruktive Diskussion zu dem Thema im Keim zu ersticken. Die Armee kann sich in ihrer Haltung dem Wohlwollen Indiens sicher sein, das die Armee als letztes Bollwerk gegen eine maoistische Machtübernahme sieht. Jeder Versuch der UNMIN, vom Sicherheitsrat eine Rolle im Bereich der Sicherheitssektorreform zugesprochen zu bekommen, ist von Indien bislang erfolgreich abgewehrt worden. Ein unabhängiger Beobachter und Militärexperte stellte besorgt fest: »Wenn keine Fortschritte bei der Eingliederung maoistischer Kämpfer gemacht werden, sitzen die UN auf einem Pulverfass. Wenn das in die Luft geht, wird der Ruf der UN erheblichen Schaden nehmen.«

Mindestens ebenso einschränkend wie das Mandat war für die UNMIN die Tatsache, dass die nepalesischen Parteien, abgesehen von der Einheitsregierung, nie die im Friedensabkommen vorgesehenen hochrangigen politischen Mechanismen und Institutionen schufen, die dessen Umsetzung vorantreiben sollten. Was dem nepalesischen Friedensprozess fehlte, war ein Äquivalent zum JMCC-Mechanismus auf politischer Ebene. Mangels eines solchen Mechanismus fehlte es der Mission an Druckmitteln, um den politischen Prozess zu beeinflussen.

Vor allem die Tatsache, dass Nepal nie die vorgesehene nationale Friedensüberwachungs-Kommission ins Leben rief, schränkte den potenziellen Nutzen der UNMIN ungemein ein. Ihre Abteilung für zivile Angelegenheiten war darauf ausgerichtet, diese Kommission dabei zu unterstützen, die Einhaltung der Friedensabkommen zu überwachen. Ohne diese Kommission als Ansprechpartner musste sich die Abteilung darauf beschränken, Informationen und Analysen aus den Distrikten an das Missions-Hauptquartier zu liefern. Nepalesen in den Distrikten reagierten zunehmend frustriert auf UNMIN-Mitarbeiter, »die sich wie Journalisten verhalten, herkommen und viele Fragen stellen aber keine Veränderung bringen.«<sup>14</sup>

In der Tat stellte sich auch mancher UNMIN-Mitarbeiter die Frage, warum über tausend UNMIN-Mitarbeiter vor Ort sein mussten, um ein solch begrenztes Mandat zu erfüllen, auch wenn über ein Drittel davon Nepalesen waren. Die auffällige Präsenz der UNMIN in Nepal, nicht zuletzt symbolisiert durch die weißen Jeeps mit UN-Schriftzug, weckte Erwartungen, die die Mission nur schwer erfüllen konnte. Mit dem zunehmend ins Stocken geratenen Friedensprozess wuchsen die Ressentiments gegenüber der UNMIN, obwohl die Mission nach wie vor viel Rückhalt in Teilen der Bevölkerung genießt, vor allem bei den marginalisierten Gruppen.

## Bewertung und Ausblick

Gemessen an ihrem Mandat kann man der UNMIN sicherlich großen Erfolg bescheinigen. Vor allem mit der erfolgreichen Durchführung ihres Mandats zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen hat die UNMIN maßgeblich dazu beigetragen, die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zu schaffen. Durch das hohe Ansehen Ian Martins in Nepal konnte die UNMIN überdies in kritischen Momenten positiven Einfluss auf die politischen Akteure ausüben.

Manchmal vermögen aber auch gelungene Operationen den Patienten nicht zu heilen. Noch ist es zu früh, um zu beurteilen, ob aus dem Friedensprozess letztlich ein stabiles und nachhaltig friedliches Nepal hervorgehen wird. Die Herausforderungen sind enorm. Vor allem müssen die strukturellen Ursachen des Volkskriegs angegangen werden, wie Armut, soziale Ausgrenzung marginalisierter Gruppen und die nicht existente Dienstleistungsfunktion des Staates. Gegenwärtig besteht die größte Bedrohung für den Friedensprozess allerdings darin, dass sich nach wie vor zwei Armeen gegenüberstehen, der Zustand also mehr einem anhaltenden Waffenstillstand als einem umfassenden Friedensprozess gleicht. Wenn die Frage der Eingliederung der in den Sammlagern untergebrachten maoistischen Kämpfer nicht bald gelöst wird, scheint eine Krise unausweichlich.

Innerhalb ihres begrenzten Mandats hat die UNMIN nur wenig Spielraum, einer solchen Krise entgegenzusteuern. Die Situation erfordert hochrangiges Engagement seitens des UN-Sekretariats und einflussreicher Mitgliedstaaten. Dem wirkt allerdings entgegen, dass Nepal sehr weit unten auf der Prioritätenliste all jener Akteure liegt, auf die es ankommt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Erneuerung des UNMIN-Mandats gerechtfertigt ist, wenn es am 23. Januar 2010 ausläuft. Manche Mitglieder des Sicherheitsrats blicken mit wachsender Ungeduld gen Nepal und fragen sich immer öfter, ob eine Fortführung der UNMIN angesichts mangelnden Fortschritts im Friedensprozess eine gewinnbringende Investition ist. Andererseits ist ihnen auch bewusst, dass die UNMIN trotz allem eine vertrauensbildende Funktion hat und ihr Abzug das Ende des Friedensprozesses bedeuten könnte. Die Vereinten Nationen stecken also in einer Zwickmühle: Bleibt die UNMIN in Nepal, werden die UN als ineffektiv kritisiert und riskieren für zukünftige Krisen mitverantwortlich gemacht zu werden. Wird die UNMIN aufgelöst, heißt es, die UN zeigten mal wieder, dass sie an einem »Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom« litten und keine Aufgabe ordentlich zu Ende führen könnten.

<sup>14</sup> Prashant Jha, A Nepali Perspective on International Involvement in Nepal's Peace Process in: Sebastian von Einsiedel/David M. Malone/Suman Pradhan (Eds.), *Peacebuilding in Nepal* (im Erscheinen).