



Straflosigkeit in Nepal

Ein Hintergrundpapier des Nepal-Dialogforums

Aufarbeitung des bewaffneten Konflikts

Der bewaffnete Konflikt zwischen den Sicherheitskräften der nepalesischen Regierung und der Communist Party of Nepal (Maoist, CPN-M)¹, der von 1996 bis 2006 andauerte, hat mehr als 13000 Opfer gefordert. Von beiden Seiten wurden schwere Menschenrechtsverletzungen wie extralegale Hinrichtungen, Folter und Misshandlung, Vergewaltigungen und ‚Verschwindenlassen‘ begangen. Im November 2006 unterzeichneten die CPN-M und die nepalesische Regierung einen Friedensvertrag.² Die beiden Konfliktparteien vereinbarten, u.a. die begangenen Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zu bestrafen. Doch bis heute ist wenig getan worden, um die Schuldigen zu identifizieren und vor Gericht zu stellen. Wiederholt haben die verschiedenen Regierungen Ermittlungen gegen Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen nach internationalem Recht einstellen lassen oder vorgeschlagen, diese nicht weiter zu verfolgen.³ Nepals Verpflichtungen nach internationalem Recht verbieten Amnestien und ein Einstellen der Ermittlungen von Kriegsverbrechen, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, von ‚Verschwindenlassen‘ sowie von Folter und Misshandlung. Das Oberste Gericht in Nepal hat dies in mehreren Fällen bestätigt. Einige der für schwere Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen sind sogar in hochrangige Positionen befördert worden, obwohl 2012 das Oberste Gericht die Regierung anwies, Richtlinien zu erlassen, die es nicht erlauben, dass Personen, denen Menschenrechtsverletzungen angelastet werden, öffentliche Ämter bekleiden.

¹ Anfang 2009 schlossen sich die Communist Party of Nepal (Maoist, CPN-M) und die CPN (Unity Centre Masal) zur Unified Communist Party of Nepal (Maoist, UCPN-M) zusammen.

² Der Friedensvertrag (Comprehensive Peace Accord) wurde am 21. November 2006 geschlossen.

³ In den vergangenen Jahren haben die verschiedenen Regierungen in Nepal veranlasst, dass Hunderte von Fällen aus der Zeit des bewaffneten Konflikts einschließlich schwerer Verbrechen wie Mord, u.a. mit der Begründung, die Taten seien politisch motiviert gewesen, zurückgezogen wurden. Die nationale Menschenrechtskommission (NHRC) verurteilte das und das Oberste Gericht entschied, dass jeder zu widerrufende Fall einer unabhängigen Überprüfung durch ein Gericht standhalten müsse.

Anfang Oktober 2012 erinnerte das Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) der UN an die fehlende Aufarbeitung der während des bewaffneten Konflikts begangenen Menschenrechtsverletzungen und führte mindestens 9000 Fälle schwerer Menschenrechtsverbrechen nach internationalem Recht an. So ist auch die im Friedensvertrag vereinbarte und binnen 60 Tagen abzuschließende Aufklärung der Schicksale der ‚Verschwundenen‘ nicht erfolgt. Noch heute ist der Verbleib von 1300 ‚verschwundenen‘ Personen ungewiss und noch kein(e) einzige(r) TäterIn zur Rechenschaft gezogen worden. Beispielsweise ‚verschwanden‘ 2003 fünf Studenten, nachdem sie im Distrikt Dhanusha von Polizei- und Armeeingehörigen festgenommen worden waren. In 2010 und 2011 wurden die Überreste von fünf Männern gefunden.⁴ Trotz der laufenden Ermittlungen wurde der Polizist Kuber Singh Rana, einer der Beschuldigten, im September 2012 zum Generalinspekteur der gesamten nepalesischen Polizei befördert – eine Position, die er bis zu den Wahlen im November 2013 bekleidete. Auch der maoistische Politiker Agni Sapkota, dem eine Mittäterschaft im Fall des in 2005 ermordeten Lehrers Arjun Bahadur Lama zur Last gelegt wird, wurde 2011 durch die Ernennung zum Minister für Information und Kommunikation befördert; das Amt musste er allerdings nach Protesten einige Monate später niederlegen.

Nach wiederholten Versuchen, gemäß Friedensvereinbarung den Prozess zur Wahrheitsfindung und Versöhnung zu institutionalisieren, ist Mitte Mai 2014 schließlich das Wahrheits- und Versöhnungskommissions-Gesetz (TRC Act) in Kraft getreten.⁵ Es ist Grundlage für die Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie die ‚Verschwundenen‘-Kommission welche Anfang Februar 2015 einberufen wurden, verstößt jedoch gegen die Anweisungen des Obersten Gerichtes und gegen internationales Recht.⁶ So sprach sich das Oberste Gericht Ende Februar 2015 erneut gegen Bestimmungen des TRC Act aus, die eine Amnestie für Verbrechen nach internationalem Recht und schwere Menschenrechtsverletzungen erlauben und forderte eine Änderung des Gesetzes.

⁴ Die in 2014 abgeschlossenen DNA-Analysen haben gezeigt, dass es sich um die ‚verschwundenen‘ Studenten handelt. Wie die Untersuchungen gezeigt haben, wurden die fünf Studenten mit verbundenen Augen aus nächster Nähe erschossen und anschließend begraben.

⁵ Der Truth and Reconciliation Commission Act wurde am 25. April 2014 vom nepalesischen Parlament verabschiedet und am 11. Mai 2014 vom Präsidenten in Kraft gesetzt. Erst danach wurde der endgültige Gesetzestext veröffentlicht. Das Gesetz wurde von einem Ausschuss, in dem nur die drei Hauptparteien vertreten waren, entworfen. Vorschläge und Einwände von Opfergruppen, AnwältInnen und Organisationen der Zivilgesellschaft blieben unberücksichtigt.

⁶ Wesentliche weitere Kritikpunkte am Gesetz sind u.a. die vorgesehene Mediation seitens der Kommissionen, die Opfer und TäterInnen auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen versöhnen soll. In mediatisierten Fällen soll es nicht mehr möglich sein, rechtliche Schritte einzuleiten. Zudem ist ein Rechtsanspruch auf Wiedergutmachung für die Opfer nicht vorgesehen (vgl. UN-OHCHR Technical Note on the Nepal Act on the Commission on Investigation of Disappeared Persons, Truth and Reconciliation Mai 2014)

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor,
Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International,
Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasiabüro

Menschenrechtssituation seit dem bewaffneten Konflikt

Straflosigkeit und eine fehlende Umsetzung bestehender Gesetze sind in Nepal auch hinsichtlich der nach dem Konflikt begangenen Verbrechen noch immer weit verbreitet und betreffen sämtliche Menschenrechtsbereiche. Es besteht weder ein angemessener Schutz vor Menschenrechtsverletzungen, noch wird allen EinwohnerInnen des Landes ein uneingeschränkter Zugang zum Rechtssystem gewährt.

- **Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen, JournalistInnen, Opfern und Zeuginnen**

MenschenrechtsaktivistInnen und JournalistInnen, die sich für die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen einsetzen oder darüber berichten, sind wie auch Opfer und Zeuginnen immer wieder schutzlos Drohungen und Einschüchterungen bis hin zu physischen Angriffen ausgesetzt, die selten geahndet werden. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen leisten gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung der Bevölkerung, die über ihre Rechte und darüber, wie sie diese geltend machen kann oft unzureichend informiert ist.

- **Folter**

Folter und andere Misshandlungen im Polizeigewahrsam sind nach wie vor weit verbreitet. Im Juni 2011 berichtete das Zentrum für Folteropfer in Nepal, dass seit dem Ende des bewaffneten Konflikts im Jahre 2006 die Mehrzahl der Folterfälle von der Polizei begangen worden seien.⁷ Von 989 befragten Häftlingen berichteten 74 Prozent, sie seien in der Haft gefoltert worden. Obwohl Nepal seit 1991 Vertragsstaat des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ist, ist Folter nach nepalesischem Recht noch immer keine Straftat. Der Beitritt zum Fakultativprotokoll der Anti-Folter-Konvention steht zudem noch aus. Die nepalesische Regierung hat 2014 im Parlament einen Gesetzesentwurf eingebracht, der Folter kriminalisiert. Dieser entspricht jedoch nicht internationalen Standards.

- **Frauen und Angehörige anderer benachteiligter Bevölkerungsgruppen**

Für Frauen und Angehörige anderer benachteiligter Bevölkerungsteile sind die Einforderung ihrer Rechte und der Zugang zu rechtsstaatlichen Strukturen und Verfahren besonders erschwert. Frauen leiden in Nepal unter vielfältiger Diskriminierung und Gewalt. Dazu zählen u.a. häusliche Gewalt, Vergewaltigungen, Arbeitsausbeutung (inklusive Menschenhandel), Mitgiftmorde oder auch Gewalt wegen des Vorwurfs der ‚Hexerei‘. Gewalt gegen Frauen, insbesondere gegen solche aus marginalisierten Gruppen wie der Dalits (der ehemals sog. „Unberührbaren“) und aus dem Terai, bleibt quasi ungesühnt.

⁷ Amnesty International Report 2012

Anzeigen sind die Ausnahme.⁸ Traditionelle Vorbehalte, Stigmatisierung, Armut, Unwissenheit und ein Mangel an sicherem Schutz stehen einer Strafverfolgung ebenso im Wege wie die Angst vor weiterer Gewalt und die häufige Weigerung der Polizei, eine Anzeige überhaupt aufzunehmen bzw. die Vorwürfe ernst zu nehmen.⁹

- **Kastendiskriminierung**

Im Mai 2011 ist zwar ein Gesetz gegen Kastendiskriminierung und die Praxis der „Unberührbarkeit“ (Caste-based Discrimination and Untouchability (Offense and Punishment) Act) in Kraft getreten, die effektive Umsetzung lässt jedoch auf sich warten. Noch immer berichten Medien von Gewalt oder gar Morden an Dalits, die sich gegen die bestehende Kastenordnung aufgelehnt und dabei oftmals lediglich EhepartnerInnen aus einer anderen Kaste gewählt haben. „Im Oktober 2012 wurde Bhim Bahadur, ein Angehöriger der Dalit aus dem Distrikt Dailekh, Berichten zufolge mit schweren Verletzungen ins Krankenhaus gebracht. Er war mit einer Sichel attackiert worden, weil er die Haupteingangstür eines Hauses berührt hatte, das einem Angehörigen einer herrschenden Kaste gehörte.“¹⁰

- **Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Rechte)**

Straflosigkeit ist ebenfalls ein alltägliches Phänomen, wenn es um die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte geht. Verletzungen dieser Rechte bleiben in der Regel ungeahndet. Im Fall der durch den Lakshmanpur-Staudamm auf indischer Seite verursachten Überflutungen im Distrikt Banke blieben die zuständigen Behörden mehr als zehn Jahre lang untätig.¹¹ Trotz zahlreicher Beschwerden von Betroffenen haben bisher keine Konsultationen mit ihnen stattgefunden. Die Umsetzung einer adäquaten Notfallversorgung, von Entschädigungszahlungen, eines langfristigen nachhaltigen Rehabilitierungsprogramms und von nachhaltigen Schutzmaßnahmen blieb bisher aus. Der nepalesische Staat hat es zudem versäumt, seine BürgerInnen vor den

⁸ Wie eine Stichprobenuntersuchung der Regierung aus 2012 zeigt, suchen weniger als ein Prozent der Frauen, die Gewalt erfahren haben, Hilfe bei Polizei, SozialarbeiterInnen oder AnbieterInnen von Gesundheitsdiensten. (Office of the Prime Minister and Council of Ministers, A Study on Gender-Based Violence Conducted in Selected Rural Districts of Nepal, November 2012; zitiert in: Nepal – Submission to the United Nations Human Rights Committee – 110th Session of the United Nations Human Rights Committee (10 March – 28 March 2014), Amnesty International, Februar 2014)

⁹ Ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit machte die Asian Human Rights Commission am 27. März 2014 bekannt. Ein Mädchen war von einem Geschäftspartner ihres Vaters vergewaltigt worden und hatte versucht, Anzeige zu erstatten. Die Polizei nahm den Fall jedoch erst unter Verzögerungen, nachdem sie unter Druck stand, auf. Das Mädchen wurde gedrängt, den Fall zurückzuziehen und sah schließlich keinen anderen Ausweg, als sich selbst zu töten.

¹⁰ Amnesty International Report 2013

¹¹ Jedes Jahr zur Monsunzeit werden dort mehr als 3000 Familien von Überschwemmungen heimgesucht. Lebensgefahr für Menschen und Tiere, Zerstörungen von Häusern, Erosion von fruchtbarem Ackerland sowie Verluste der Lebensmittelvorräte sind die sichtbaren Konsequenzen.

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasiensbüro

Interventionen des indischen Staates zu schützen. Die Verantwortlichen sind bisher nicht identifiziert, geschweige denn zur Rechenschaft gezogen worden.

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor,
Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International,
Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasienbüro

**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**

Empfehlungen an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland

- Die deutsche Regierung sollte sich bei der nepalesischen Regierung dafür einsetzen, dass alle Empfehlungen an die nepalesische Regierung (s.u.) umgesetzt werden und diese auch bei Regierungsverhandlungen ansprechen.
- Die deutsche Regierung sollte Initiativen unterstützen, die den Opfern von Menschenrechtsverletzungen in Nepal Gerechtigkeit widerfahren lassen und jenen entgegenreten, die TäterInnen davor schützen, sich für ihre Verbrechen verantworten zu müssen.
- Die deutsche Regierung sollte die an die nepalesische Regierung gerichteten Empfehlungen auch auf EU-Ebene einbringen und sich bei der EU dafür einsetzen, dass mit Nepal ein strukturierter Menschenrechtsdialog, insbesondere zum Thema Straflosigkeit, geführt wird.
- Die deutsche Regierung sollte die im Rahmen des UN-Universal Periodic Review (UPR) von 2011 und 2015 an die nepalesische Regierung gerichteten Empfehlungen weiterverfolgen.
- Die deutsche Regierung sollte die nepalesische Regierung darin unterstützen, Maßnahmen zu ergreifen sowie fehlende staatliche Strukturen und Kapazitäten aufzubauen, um Menschenrechte aktiv schützen und umsetzen zu können.¹²

Empfehlungen an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages

- Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sollten sich dafür einsetzen, dass die an die Adresse der deutschen Regierung gerichteten Empfehlungen umgesetzt werden können.
- Den Abgeordneten wird empfohlen, Nepal zu bereisen, um sich in Kontakten mit der Nationalen Menschenrechtskommission, VertreterInnen der Zivilgesellschaft

¹² Die nepalesische Regierung hat in ihrem Staatsbericht an den UN-Menschenrechtsrat zum Universal Periodic Review (UPR) 2011 erläutert, dass sie in diversen Bereichen von internationaler Seite Unterstützung für den Schutz und die Umsetzung von Menschenrechten braucht. Dies betrifft u.a. die Zusammenarbeit mit und Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen; legislative und institutionelle Reformen; Qualifizierungsmaßnahmen für den Justizapparat, für Exekutivorgane und lokale Autoritäten (National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1" 2010, §106/107 (UN Doc: A/HRC/WG.6/10/NPL/1)). In ihrem Bericht für den UPR 2015 bekundete die nepalesische Regierung, dass sie in ihren Bemühungen für den nachhaltigen Schutz und die Umsetzung von Menschenrechten weitere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft erwartet (National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21. Nepal. 2015 (UN Doc: A/HRC/WG.6/23/NPL/1),

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasiabüro

und der nepalesischen Regierung ein eigenes Bild von der Menschenrechtssituation in Nepal zu machen.

Empfehlungen an die nepalesische Regierung

- Alle Empfehlungen des United Nations Committee on the Covenant on Civil and Political Rights vom 26.3.2014 zur Menschenrechtssituation in Nepal sollten wie auch die Empfehlungen anderer UN-Vertragsorgane und des UN-Menschenrechtsrates (u.a. Universal Periodic Review 2015) vollständig umgesetzt werden.
- Verbrechen nach internationalem Recht sowie Menschenrechtsverletzungen, die in Nepal vor, während und nach dem bewaffneten Konflikt begangen wurden, sollten unabhängig, unparteiisch und effektiv untersucht und bei hinreichenden Beweisen zur Anklage gebracht und Schuldige in einem fairen Gerichtsverfahren entsprechend ihrer Taten bestraft werden. Das gilt insbesondere auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie für die Rechte von Frauen, Mädchen und Angehörigen benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
- Das Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission sollte dahingehend überarbeitet werden, dass es internationalen Standards genügt. Die Arbeit der beiden Kommissionen darf keine juristische Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des bewaffneten Konflikts ersetzen. Für Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen nach internationalem Recht sollte keine Amnestie erlaubt sein. Bei einer Mediation sollte der Fall dennoch justiziabel bleiben. Eine Mediation darf nicht unter Druck stattfinden.
- Die Polizei sollte ZeugInnen, Opfern und ihren Angehörigen, insbesondere Frauen, Mädchen und Angehörigen benachteiligter Bevölkerungsgruppen, bei und nach einer Strafanzeige Sicherheit und Vertraulichkeit gewähren sowie umgehend und unparteiisch effektive Ermittlungen einleiten. Die Anzeige von Straftaten wie Vergewaltigungen, Folter und häusliche Gewalt sollte nicht durch gesetzliche Fristen eingeschränkt werden.
- Die Nationale Menschenrechtskommission (National Human Rights Commission - NHRC) sollte gestärkt, ihren Empfehlungen Rechnung getragen werden und sie sollte ihr Mandat im Einklang mit den Pariser Prinzipien wahrnehmen können.
- Nepal sollte das Fakultativprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention, die Konvention zum Schutz vor ‚Verschwindenlassen‘ sowie die Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsfristen auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit unterzeichnen und ratifizieren und dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zustimmen.

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasiensbüro

Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
 koordination@nepal-dialogforum.de

- Sämtliche nationalen Gesetze, Maßnahmen und die neue Verfassung sollten in Einklang mit internationalen Standards gebracht und fehlende Regelungen wie zum ‚Verschwindenlassen‘, zu extralegalen Hinrichtungen, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Folter als Straftatbestände in die nationale Gesetzgebung aufgenommen werden.
- Die Arbeit und die Rechte von MenschenrechtsverteidigerInnen - und hier insbesondere von Frauen - sollten im Einklang mit der UN-Deklaration zu MenschenrechtsverteidigerInnen geschützt und respektiert werden.
- Der nepalesische Staat sollte Maßnahmen ergreifen, um Menschenrechtsbildung und die Bereitstellung von Informationen zu stärken, so dass Betroffene sich ihrer Rechte bewusst sind. Er sollte prioritär einen lückenlosen Zugang zu lokalen Strukturen gewährleisten, die es ermöglichen, Rechte einzufordern und Betroffene darin unterstützen, Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen.

Stand: Februar 2016

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades International – deutscher Zweig, Südasiabüro

**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**