



# Das Recht auf Nahrung in Nepal

## Ein Hintergrundpapier des Nepal-Dialogforums

### Hunger in Nepal

Nepal gehört zu den am wenigsten entwickelten Ländern („LDCs“, Least Developed Countries) und befindet sich derzeit auf Platz 145<sup>1</sup> des Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index). Neuesten Schätzungen der FAO<sup>2</sup> zufolge leiden 5 Millionen der etwa 30,5 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen Nepals an Unterernährung, das sind 16 Prozent der Bevölkerung. Zwei Fünftel aller Kinder unter fünf Jahren sind fehlerernährt.<sup>3</sup> In 40 von 75 Distrikten herrscht laut World Food Programme chronische Nahrungsunsicherheit. 35 Prozent der Frauen im reproduktiven Alter leiden unter Anämie. 55 Prozent der Gesamtbevölkerung leben laut UNDP (Human Development Index, 2010) von weniger als 1,25 Dollar pro Tag.

Jüngere Ereignisse und Entwicklungen, wie die schweren Erdbeben vom April und Mai 2015 sowie die innen- und außenpolitische Konfliktlage in der Grenzregion zu Indien nach September 2015 haben diese Situation noch verschärft und zu einem existentiellen Mangel an lebensnotwendigen Gütern wie Medizin und Impfstoffen, Nahrungsmitteln, Kochgas, Benzin und vielem mehr geführt.

In den letzten 30 Jahre sind die Nahrungsmittelpreise in Nepal bis heute kontinuierlich gestiegen – besonders stark während der Welternährungskrise 2007/2008. Grundnahrungsmittel wie Reis, Kartoffeln, Linsen oder Weizenmehl kosten inzwischen doppelt so viel wie noch 2003. Besonders Haushalte mit geringem Einkommen müssen einen großen Teil davon für Nahrungsmittel ausgeben,

---

<sup>1</sup> HDR 2014

<sup>2</sup> FAO 2013: The State of Food Insecurity in the World 2013: The multiple dimensions of food security

<sup>3</sup> WFP Nepal <http://www.wfp.org/countries/nepal/overview> (accessed on 31 Oct 2012)

können kaum Ersparnisse bilden und müssen Abstriche in Bezug auf andere wichtige Ausgaben machen (z.B. für Bildung oder Gesundheit).

Dies betrifft insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen wie Dalits<sup>4</sup>, ethnische, religiöse und sexuelle Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und Menschen, die mit HIV/Aids leben. Insgesamt sind dabei Frauen und Mädchen stärker betroffen als Männer und Jungen. Sie werden vielfach diskriminiert und von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, etwa beim Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen wie Fischgründen und Wäldern, oder beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheit, Bildung und Arbeit. Meist sind es auch sie, die Opfer von Vertreibungen werden.

Geringe landwirtschaftliche Erträge aufgrund zu kleiner oder ungünstiger Anbauflächen führen dazu, dass nicht ausreichend Nahrungsmittel für den Eigenbedarf bzw. für die Vermarktung produziert werden können. Darüber hinaus mangelt es an Kaufkraft, da Erwerbsmöglichkeiten fehlen und die Löhne niedrig sind. Verstärkt wird die Situation durch ein mangelhaftes Sozialsystem.

*Fallbeispiel: Die Ghandarva-Frauen*

*Ghandarva bezeichnet die traditionellen Musiker/innen Nepals, welche ihre Profession aber aufgrund des gesellschaftlichen Wandels kaum noch ausüben. In der Regel besitzen Angehörige dieser Bevölkerungsgruppe kein Land, verfügen oft nur über wenig Schulbildung und sind deshalb häufig gezwungen, gefährliche und schlecht bezahlte Arbeit auszuüben, um zu überleben. In der gesellschaftlichen Wahrnehmung sind sie den Dalits zugeordnet.*

*Die Situation der Frauen in der Siedlung Jhupra (Surkhet Distrikt) ist hart. Ihre tagtägliche Arbeit besteht aus dem Abbau von Sand und Steinen entlang des Flusses. Die Steine werden zerkleinert, in Schwerstarbeit auf LKWs verladen und zu Bauvorhaben in die Stadt geliefert. Aufgrund der harten Arbeit – zum Teil auch im kalten Flusswasser – sind die Frauen in einem schlechten gesundheitlichen Zustand. Gleichzeitig liegt ihr Lohn unter dem gesetzlichen Mindestlohn. Die Ernährungssituation der Frauen und ihrer Familien ist schlecht: an manchen Tagen reicht es nur für eine, an anderen für maximal zwei Mahlzeiten. Dabei handelt es sich meist ausschließlich um Reis und fado, eine Mischung aus Wasser und Weizenmehl. Trotz der harten Arbeitsbedingungen und der mangelhaften Ernährung arbeiten die Frauen auch während der Schwangerschaft und Stillzeit, oftmals schon wieder kurz nach einer Geburt. Alternative Einkommensquellen sowie staatliche Sozialleistungen fehlen.<sup>5</sup>*

## **Nahrungsmittelhilfe**

Nepal erhält seit den 1950er Jahren Nahrungsmittelhilfen. Diese Lieferungen sind in ihrer Wirkung umstritten, zumal sie zu einem Zeitpunkt aufgenommen wurden, als es in Nepal keine Ernährungskrise gab. Nicht zuletzt wegen der Nahrungsmittelhilfe und der damit verbundenen Programme (z.B. Food for Work) wurden die strukturellen Ursachen des Hungers nicht wirksam angegangen. Die Lebensgrundlage der betroffenen Menschen konnte durch die jahrzehntelange Hilfe nicht nachhaltig gesichert werden. So wurde z. B. die dringend benötigte Einrichtung oder Wiederherstellung von

<sup>4</sup> Dalits („die Gebrochenen“) werden häufig aufgrund des hinduistischen Kastensystems ausgegrenzt. Früher wurden sie auch als "unberührbar" bezeichnet.

<sup>5</sup> Parallel Report: The Right to Adequate Food of Women in Nepal - Combined fourth and fifth periodic report of States Parties - Submitted to CEDAW's 49th Session, July 2011, S. 15, [www.fiannepal.org](http://www.fiannepal.org)

Bewässerungssystemen nicht berücksichtigt. Abgesehen von der Ausgabe von subventioniertem Reis wurden vor allem lokale Infrastruktur wie Wege, einfache Straßen und Gemeindegebäude gefördert.

Für die nepalische Regierung sind Bereitstellung und Transport der subventionierten Nahrung in die abgelegenen Gebiete mit hohen Kosten (jährlich zwischen 2,5 und 3 Mio. Euro) verbunden – angesichts fehlender Nachhaltigkeit und der negativen Wirkungen eine zweifelhafte Investition. Kritisiert wird auch die Vergabep Praxis, welche in der Regel intransparent und nicht nach sozio-ökonomischen Kriterien erfolgt und viele Hungernde vom Bezug ausschließt. Gründe dafür sind unter anderem die fehlende Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards einschließlich Monitoring und Rechtsschutz (zum Beispiel die Möglichkeit gerichtlich gegen Umsetzungsmängel vorzugehen) sowie die insgesamt fehlende Einbindung dieser Programme in eine menschenrechtsbasierte Entwicklung.

### **Zugang zu Ackerland, Wäldern und anderen natürlichen Ressourcen**

Obwohl mehr als 70 Prozent der Bevölkerung Nepals von der Landwirtschaft lebt, bewirtschaften viele Bauern und Bäuerinnen sehr kleine und häufig auch unergiebig Parzellen, von deren Ertrag sie ihren Lebensunterhalt nicht angemessen bestreiten können. Fast ein Drittel der landwirtschaftlichen Fläche ist im Besitz von lediglich sieben Prozent der Bevölkerung. Dagegen besitzen die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung nur ca. drei Prozent des Landes.<sup>6</sup> 5,5 Millionen Menschen besitzen gar kein Land.<sup>7</sup> Auch die Rechte von Pächterinnen und Pächtern sind bisher nur unzureichend geschützt.

Wald, Flüsse und Seen sind extrem wichtig für das Überleben vieler ländlicher Gemeinschaften, insbesondere der indigenen Bevölkerung, von denen viele fast ausschließlich auf den Zugang zu Land und zu anderen natürlichen Ressourcen für die Selbstversorgung angewiesen sind. Restriktionen, die zum Beispiel durch die Einrichtung von Nationalparks auferlegt werden, sowie die unrechtmäßige Nutzung durch andere, zum Beispiel bei illegaler Abholzung, schränken diesen Zugang erheblich ein.

Darüber hinaus wird fruchtbares Land zunehmend knapp, bedingt durch Faktoren wie Verstädterung (Bebauung von landwirtschaftlichen Flächen) und Bevölkerungswachstum. Ein weiteres Problem ist der Zugang zu Saatgut. Viele Bauern und Bäuerinnen erleiden Ernteverluste durch Saatgut von minderer Qualität, welches mangels staatlicher Kontrollsysteme auf dem Markt angeboten wurde und wird. Eine gemeinschaftsbasierte Saatgutproduktion sowie der Austausch zwischen Bauern und Bäuerinnen werden nur unzureichend gefördert. Auch ist der Schutz von genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen bisher nicht ausreichend gesetzlich verankert.

#### *Fallbeispiel: Sonaha - durch unzureichendes Parkmanagement diskriminiert*

*Im Dorf Saijana im Distrikt Bardiya leben etwa 300 Sonaha in 42 Haushalten. Sie sind eine der am stärksten bedrohten indigenen Gruppen Nepals. Sie leben vor allem vom Fischen und der Goldwäscherei. Seit 1975 der Bardiya Nationalpark eingerichtet wurde, haben die Sonaha keinen freien Zugang mehr zu den Ressourcen der Wälder und Flüsse, die ihren Lebensunterhalt ausmachten. Während der Einrichtung des Parks wurden sie weder konsultiert noch in das sogenannte*

<sup>6</sup> Originalquelle: <http://un.org.np/oneun/undaf/landless>, zitiert in FIAN Nepal Parallel Information: The Right to Adequate Food in Nepal, August 2014, Kathmandu, S.13

<sup>7</sup> CSRC (2009): Land and land tenure security in Nepal: A study report. Kathmandu, Nepal

*„Nutzermanagement“ des Parks aktiv eingebunden. Durch diese Entwicklungen waren die meisten von ihnen gezwungen, ihre Arbeit, z.B. als Goldwäscherinnen und Goldwäscher, aufzugeben. Sie haben keine Aussicht auf eine alternative Beschäftigung und sie erhalten keinen Anteil an den Einnahmen des Parks. Hinzu kommen eine wachsende Konkurrenz beim Fischfang durch private Firmen sowie die zunehmende Verschmutzung der Gewässer, was die Situation der Sonaha dramatisch verschlechtert.*

Trotz des erheblichen Beitrags von Frauen an der landwirtschaftlichen Erzeugung besitzen die meisten von ihnen kein eigenes Land. Nur etwas mehr als zehn Prozent der Frauen haben Landtitel, ungefähr sieben Prozent besitzen Vieh.<sup>8</sup> In der *Land Policy* 2012 wird zwar die Umverteilung von Land an Landlose und besonders Bedürftige geregelt, allerdings fehlen spezifische Ausführungen, die den Zugang zu Land von Frauen betreffen. Auch der Zugang zu Wald ist für Frauen erschwert, da ihre Beteiligung in den sogenannten Nutzergruppen des Waldes im geltenden Waldgesetz<sup>9</sup> nicht angemessen berücksichtigt wird.

Programme zur Wasserversorgung sind meist auf die Städte konzentriert, insbesondere in ländlichen Gebieten gibt es erhebliche Mängel. Dies führt zu gesundheitlichen Problemen und zu einer höheren Arbeitsbelastung insbesondere von Frauen, die traditionell für die Wasserversorgung der Familien zuständig sind.

### **Arbeit und Einkommensmöglichkeiten**

In Nepal gibt es arbeitsrechtliche Regelungen, die z.B. gleichen Lohn für gleiche Arbeit garantieren. In der Realität arbeiten allerdings Viele im informellen Sektor, insbesondere die benachteiligten Bevölkerungsgruppen, und vor allem die Menschen in ländlichen und abgelegenen Gegenden. Die informelle Arbeit bietet keine adäquate Entlohnung. Häufig liegt das informelle Einkommen unterhalb des ohnehin schon niedrigen Mindestlohns.

Daneben stellt die Migration von Jugendlichen aufgrund von ungünstigen Arbeits- und Lebensperspektiven auf dem Land ein weiteres Problem dar. Über 1000 junge Menschen emigrieren jeden Tag ins Ausland auf der Suche nach Arbeit zur Sicherung ihres Lebensunterhalts. Die Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem Land könnten diesem Trend entgegenwirken.

### **Initiativen der Regierung**

Nepal hat die internationalen Menschenrechtsverträge weitgehend unterzeichnet und erkennt in seiner Verfassung die staatliche Pflicht zur Umsetzung aller Menschenrechte an. Das Land bleibt jedoch in der Umsetzung dieser Pflichten weit zurück.

---

<sup>8</sup> Central Bureau of Statistics, Nepal 2001

<sup>9</sup> Forest Act 1993

Als eine Antwort auf die Ernährungskrise wurden das Menschenrecht auf Nahrung und Ernährungssouveränität als Grundrechte in der neuen nepalischen Verfassung verankert<sup>10</sup>. Allerdings gibt es bei der Umsetzung von Gesetzen nach wie vor viele Mängel. Obwohl mehr als 65 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung im landwirtschaftlichen Bereich beschäftigt ist, und dieser Sektor ca. 35 Prozent des BIP ausmacht, sind nur ca. drei Prozent des nationalen Budgets für den Landwirtschaftssektor vorgesehen. Zudem richtet sich der Fokus der Landwirtschaftspolitik bisher eher auf Intensivierung der Nahrungsmittelproduktion und die Bereitstellung von Nahrungsmitteln in Gebieten mit Nahrungsmitteldefiziten. Der Zugang zu Ressourcen und eine gerechte Verteilung finden dagegen wenig Beachtung. Dieser Ansatz geht jedoch am Kern der Problematik vorbei: Die Menge an im Land produzierten Nahrungsmitteln ist kein Indikator dafür, dass die Betroffenen ihr Recht auf Nahrung wahrnehmen können – die Erfahrungen zeigen, dass die Förderung von Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft vor allem größeren landwirtschaftlichen Betrieben zugutekommt. Gerade die am stärksten betroffenen Kleinbauern und -bäuerinnen an Marginalstandorten profitieren häufig nicht von derartigen Maßnahmen (z.B. fehlt es noch immer an Bewässerungssystemen für Kleinbauern und -bäuerinnen). Auch die meist landlosen Landarbeiter und Landarbeiterinnen werden bisher nicht in die staatliche Förderung einbezogen und damit weiter marginalisiert.

Weiterhin fehlen nachhaltige und partizipative Rehabilitierungsprogramme für Opfer von Naturkatastrophen. Öffentliche Nahrungsverteilungsprogramme erreichen oft nicht die am stärksten Betroffenen und es mangelt an einem funktionierenden Monitoringsystem.

*Fallbeispiel: Kostbares Land aufgrund von Dammbauten verloren*

*Jedes Jahr in der Monsunzeit werden in Nepals Banke Distrikt – unweit der indischen Grenze – mehr als 3.000 Familien von Überflutungen des Flusses Rapti heimgesucht. Überflutungen während des Monsuns sind in dieser Gegend nicht ungewöhnlich, allerdings haben seit dem Bau des Laxmanpur Staudamms 1985 und insbesondere des Kalkalwa Afflux Damms auf indischer Seite im Jahr 2000 die Überflutungen dramatische Ausmaße angenommen. Immer mehr fruchtbares Land erodiert auf der nepalischen Seite für immer in den Wassermassen, ganze Häuser verschwinden in den Fluten. Die Bewohner und Bewohnerinnen leben in ständiger Angst, beim nächsten Monsun überschwemmt zu werden. Bisher gibt es für die Betroffenen kein nachhaltiges Schutz- und Entschädigungsprogramm. Viele der Flutopfer leiden an Hunger und Unterernährung. Auch sauberes Trinkwasser ist nur mit Einschränkungen zugänglich. Die nepalische Regierung hat erste Bauarbeiten für einen Schutzdamm vorgenommen, die indische Regierung hat eine ähnliche Maßnahme für die indische Seite zugesagt. Ein effektiver Schutz der Menschen vor dem nächsten Monsunregen besteht jedoch noch nicht. Mittlerweile befasst sich auch die nationale Menschenrechtskommission mit der Problematik.*

Die Diskriminierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen besteht nach wie vor. Zwar hat die nepalische Regierung ein Gesetz gegen Kastendiskriminierung und sogenannte „Unberührbarkeit“ verabschiedet. Seine effektive Umsetzung lässt jedoch auf sich warten.

<sup>10</sup> Constitution of Nepal 2015, Article 36. Right to Food:

(1) Each citizen shall have the right to food.

(2) Every citizen shall have the right to be protected from a state of starvation, resulting from lack of food stuffs.

(3) Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in law.

Viele indigene Minderheiten sowie andere benachteiligte Gruppen sind bis heute weder formal anerkannt noch ordnungsgemäß erfasst. Sie sind beim Zugang zu Ressourcen sowie bei der Unterstützung durch staatliche Sozialprogramme benachteiligt. Darüber hinaus bedarf es besonderer Anerkennung und Unterstützung bei der Erhaltung und Förderung wertvoller indigener Wissenssysteme und Ressourcen.

Da es seit mehr als zehn Jahren keine lokalen Wahlen mehr gegeben hat, ist die Rechenschaftspflicht lokaler Behörden wie z. B. bei Distrikt-, Gemeinde- und Dorfwirtschaftsausschüssen nur mangelhaft. Sie werden ohne die nötige Repräsentanz von Volksvertreterinnen und Vertretern geleitet. Hinzu kommt, dass diese Institutionen oftmals weder über adäquate Finanzsysteme noch über klare Regeln bezüglich der Verteilung finanzieller Mittel verfügen und die Erbringung der Dienstleistungen völlig unzureichend ist.

Bei Verletzungen des Rechts auf Nahrung und auch anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte gehen die Verantwortlichen in der Regel straflos aus. Sie werden weder identifiziert noch für Unterlassungen oder Fehlverhalten zur Rechenschaft gezogen. Das betrifft sowohl staatliche Programme und Maßnahmen als auch gerichtliche Entscheidungen, deren Umsetzung keinem Monitoring unterliegt.

Seit der Einrichtung der drei Menschenrechtsinstitutionen<sup>11</sup> in Nepal vor 13 Jahren ist der Anteil ihrer Empfehlungen bezogen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte verschwindend gering geblieben (13 von 735 Empfehlungen)<sup>12</sup>. Dies zeigt einerseits einen Mangel an Bewusstsein bei denjenigen, deren Rechte verletzt werden, macht aber auch deutlich, dass es an entsprechendem Fokus und an Kapazitäten bei diesen Institutionen mangelt. Beschwerden in Bezug auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung wurden bisher nicht angemessen nachverfolgt.

Stand: März 2016

---

<sup>11</sup> National Human Rights Commission (NHRC), National Women Commission (NWC), National Dalit Commission (NDC)

<sup>12</sup> A Summary Report on the Status of Implementation of NHRC Recommendations to the Government in the past 13 Years, S. 2, [http://www.nhrcnepal.org/nhrc\\_new/doc/newsletter/Thirteen%20Years-%20Brief%20Report%20Complaint%20Recomd2070.pdf](http://www.nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/Thirteen%20Years-%20Brief%20Report%20Complaint%20Recomd2070.pdf)

## **Empfehlungen an die Bundesregierung und Bundestagsabgeordneten**

Wir empfehlen, die Entwicklungsarbeit auf die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fokussieren, die sich für die Einhaltung von Menschenrechtsstandards, für die soziale, ökonomische und politische Inklusion sowie den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen von marginalisierten und diskriminierten Bevölkerungsgruppen einsetzen.

Bitte setzen Sie sich für die Durchführung von Projekten ein, welche partizipativ sind, Armut und Hunger mildern und das Recht auf Nahrung unterstützen, d.h. unter anderem durch die Durchführung von Maßnahmen zur Bewältigung der chronischen Ernährungs Krise und für eine nachhaltige und ökologisch verträgliche Landwirtschaft. Die hohe Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors und seine bisher vernachlässigte Behandlung durch die Politik erfordern besondere Aufmerksamkeit. Hier sollte ein deutliches Signal gesetzt werden, um die Förderung von kleinbäuerlicher Landwirtschaft und Hungerbekämpfung als primäre Aufgabe zu stärken. Dabei sollten Aufbau und Stärkung effektiver rechtsstaatlicher als auch demokratischer und föderaler Strukturen und Institutionen konkret unterstützt werden.

### ***Wir möchten Sie bitten, im Dialog mit der nepalischen Regierung und mit nepalischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf folgende Empfehlungen besonders hinzuweisen:***

- eine umfassende nationale Strategie zur Ernährungssicherung für alle - unter besonderer Berücksichtigung marginalisierter und benachteiligter Gruppen - zu erarbeiten;
- die FAO Leitlinien zur Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern sowie die FAO Leitlinien zum Recht auf Nahrung zu implementieren;
- die Kapazitäten der lokalen Behörden bei der Umsetzung der entsprechenden Gesetze und Richtlinien zu verbessern und sicherzustellen, dass öffentlich Bedienstete auf nationaler und lokaler Ebene über das Menschenrecht auf Nahrung, sein ganzheitliches Konzept und seine Bedeutung für ihre Arbeit informiert sind;
- die Umsetzung von für das Recht auf Nahrung relevanten Empfehlungen der Vereinten Nationen, insbesondere in Bezug auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Allgemeine Länderprüfverfahren des Menschenrechtsrates (UPR);
- die wirksame Beteiligung an Entscheidungsverfahren für diejenigen, die von Umsiedlung oder Vertreibung bedroht sind, und geeignete Abhilfemaßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Verhütung, Entschädigung, Wiedergutmachung, Rehabilitierung und Nichtwiederholung sicherzustellen;
- nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken zu fördern, sowie den Zugang zu produktiven Ressourcen (Boden, Saatgut und Wasser) für die am stärksten Marginalisierten und Benachteiligten zu sichern;
- im Rahmen des Wiederaufbaus und der Rehabilitierung nach den Erdbeben vom April und Mai 2015 Menschenrechtsprinzipien wie Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu berücksichtigen.

#### **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