

Recht auf Nahrung in Nepal

Entwicklungen und Herausforderungen aus internationaler Sicht

Serena Pepino

Aus internationaler Sicht verdient Nepal Anerkennung: sowohl für die Integration des Rechts auf Nahrungssouveränität in seine Übergangsverfassung, als auch für die Bestrebung der Verfassungsgebenden Versammlung, noch detailliertere Angaben zum Recht auf Nahrung in die zukünftige Verfassung aufzunehmen. Mit seinen Bemühungen, das Recht auf Nahrung im Land umzusetzen, geht Nepal den Verpflichtungen nach, die es im Rahmen des UPR (*Universal Periodic Review*) des UN-Menschenrechtsrats im Jahre 2011 eingegangen ist. Außerdem verdient Nepal Anerkennung dafür, 2008 den Empfehlungen des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nachgegangen zu sein, indem es den ICESCR (Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) umsetzte.

Während die Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung in der jungen Demokratie weiterhin eine Herausforderung bleibt und ein hohes Maß an Straflosigkeit nach wie vor gang und gäbe ist, hat sich der Oberste Gerichtshof Nepals in den letzten Jahren aktiv für gerichtliche Entscheidungen und die Bereitstellung von Rechtsmitteln für das Recht auf Nahrung eingesetzt. Im Rahmen der *public interest litigation jurisdiction* prüfte er eine erhebliche Anzahl von Problemen eingehend bezüglich des Rechts auf angemessene Ernährung (FAO, 2014a). Als Reaktion auf eine öffentliche Petition traf der Oberste Gerichtshof im Jahre 2010 eine richtungsweisende Entscheidung zugunsten des Rechts auf Nahrung. Das Gericht befand, dass Nepal im Zuge einschlägiger internationaler Menschenrechtsübereinkommen verpflichtet sei, spezifische Schritte einzuleiten, um das Recht auf Nahrung für die Bevölkerung zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde durch die Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen wie der *National Human Rights Commission* (NHRC) der Rahmen für den Einsatz außergerichtlicher Maßnahmen

erweitert. Parlamentarische Kontrolle über das Recht auf Nahrung gewährleistet aktuell ein System verschiedener Ausschüsse des derzeitigen Parlaments. Politisches Engagement für Lebensmittelsicherheit und Ernährung zeigt sich in regelmäßigen, ministerienübergreifenden Entwürfen, wenngleich keine spezifische Lebensmittel- und Ernährungssicherheitspolitik existiert. Bedeutende Fortschritte wurden bei der Anerkennung des Rechts auf Nahrung in einer Reihe von Politikprozessen und staatlichen Initiativen gemacht, die von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) unterstützt wurden.

Trotz dieser positiven Entwicklungen in jüngster Zeit könnte und müsste mehr getan werden, insbesondere in Bezug auf den Einsatz der außergerichtlichen Maßnahmen. Davon könnten besonders diejenigen Distrikte, die am stärksten von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, sowie die kleinsten Verwaltungseinheiten Nepals, die sogenannten Ausschüsse für Dorfentwicklung oder VDCs (*Village Development Committees*), profitieren.

Unterstützungsmaßnahmen seitens der FAO

Die Arbeit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen in Nepal konzentriert sich in erster Linie auf eine Integration des Rechts auf Nahrung auf normativer und politischer Ebene. Nach dreijähriger Zusammenarbeit ist unter Pflichtträgern und Rechteinhabern ein erhöhtes Bewusstsein sowie mehr Verständnis für Zusammenhänge und Auswirkungen der Förderung des Rechts auf Nahrung auf nationaler Ebene sichtbar und spürbar.

Seit 2011 arbeitet die FAO an der Umsetzung des Projekts *Right to Food at Country Level*. Im Rahmen dieses Projekts pflegt das FAO-Büro in Nepal regelmäßigen Kontakt mit dem Ministerium für landwirtschaftliche Entwicklung, MoAD (*Ministry of Agricultural Development*), sowie mit anderen wichtigen Einrichtungen und Institutionen, darunter die Nationale Planungskommission (NPC), die Abteilung für Menschenrechte (HRC) im Amt des Premierministers, die NHRC, zivilgesellschaftliche Orga-

nisationen und Netzwerke (wie zum Beispiel das Netzwerk für Recht auf Nahrung, FIAN Nepal, Oxfam, *Nepal Bar Association*), sowie die Medien (auf zentralstaatlicher und Distriktebene).



Diese Partnerschaften trugen entscheidend zu einer Reihe von positiven Entwicklungen bei. Beispielsweise erschien daraufhin das Recht auf Nahrung im Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheitsplan der Regierung, FNSP (*Food and Nutrition Security Plan*), der durch das MoAD verabschiedet wurde. Außerdem wurde das Recht auf Nahrung in den nationalen Planungsrahmen aufgenommen, in welchem das MoAD die Zusammenarbeit mit der FAO festlegt. Die Nationale Planungskommission hat ausdrücklich empfohlen, das Recht auf Nahrung in das Ernährungssouveränitätsgesetz aufzunehmen, welches Teil des 13. Dreijahresplans der Kommission ist. Ebenso ist das Recht auf Nahrung in den nationalen Menschenrechtsaktionsplan der Abteilung für Menschenrechte im Amt des Premierministers eingeflossen sowie Kernthema des Zweijahresplans (2014-2015) der nationalen Menschenrechtskommission.

Eine weitere, wichtige Folge dieser multilateralen Zusammenarbeit ist die Entwicklung von Instrumenten, die eine bessere Analyse und ein umfassenderes Monitoring der lebenspraktischen Umsetzung des Rechts auf Nahrung ermöglichen. Dies soll gewährleisten, dass Entscheidungsfindungsprozesse zukünftig verstärkt auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse stattfinden. Außerdem fördert die breitere Datenlage die Rechenschaftspflicht, wofür der von der FAO erstellte und von internationalen und nationalen Akteuren unterzeichnete *review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal* ein Zeichen ist. Dieses Dokument gibt Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung.

Frauen aus Dorfgemeinschaften in Beora, Rupandehi Distrikt in West Nepal: Sie sind aktiv am Gedankenaustausch über die Folgen des Klimawandels in der Region beteiligt, den das Projekt *farms of the future* organisiert.

Bilder: Neil Palmer/CIAT bei flickr.com (CC BY-NC-SA 2.0)

In jüngster Zeit ist ein Anstieg der Berichterstattung über das Thema „Recht auf Nahrung“ in den Printmedien zu bemerken. Dies betrifft sowohl die zentralstaatliche als auch die Distriktebene des Landes und ihre jeweiligen Medien.

Hunger und Mangelernährung überwinden

Der nepalische Staat steht vor zahlreichen Strukturproblemen, die es zu lösen gilt. Dazu gehören zum einen der ungleiche Zugang zu Produktionsmitteln und Ressourcen, zum anderen die schlechten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für Frauen, Dalits, Adivasis, Janajati, Madhesis, die muslimische Gemeinschaft und die Bewohner von Zonen mit großer Ernährungsunsicherheit (zum Beispiel die Karnali-Region). Um für Nepal politisch stabile Verhältnisse schaffen zu können, müssen die Ursachen des bewaffneten Konflikts von 1996-2006 identifiziert und behoben werden. Die endemische Ungleichheit, die Kastendiskriminierung und die Unberührbarkeit können zu diesen Ursachen gezählt werden. Der Bericht des Sonderberichterstatters zur Lage der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten indigener Völker macht deutlich, dass diese Erkenntnis mehr und mehr um sich greift.

Damit nachhaltige Ernährungssicherheit nicht nur ein Traum bleibt, muss sich Nepal stärker darauf konzentrieren, beim Zugang zu Nahrung für Stabilität, Verfügbarkeit sowie erhöhte soziale Sicherheit zu sorgen. Besondere Anstrengungen müssen für diejenigen unternommen werden, die am stärksten von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Gelingt dies nicht, wird das Land weiterhin für externe Schocks und die Schwankungen der internationalen Lebensmittelpreise anfällig sein. Die jüngste Lebensmittelkrise und deren Auswirkungen auf den gesamten asiatischen Raum, einschließlich Nepal, hat dies deutlich gezeigt.

Demonstranten in Kathmandu fordern eine nachhaltig erzeugte und umweltfreundliche Energieversorgung.

Bild: Sanot Adhikari/350.org bei flickr.com (CC BY-NC-SA 2.0)

Ohne sektor- und interessenübergreifende, gemeinsame Bemühungen sind Hunger und Unterernährung nicht zu überwinden. Partnerschaften sind notwendig, um die Bemühungen um Ernährungssicherheit zu multiplizieren, die bestmöglichen Ergebnisse zu erreichen und eine nachhaltige Wirkung zu sichern. Eine solche Zusammenarbeit könnte im Rahmen der Entscheidungsvorlage realisiert werden, die im Oktober 2014 auf der Plenarsitzung des *Committee on World Food Security* (CFS) verabschiedet wurde. Die Verabschiedung dieser Entscheidungsvorlage selbst ist ein Beispiel für das Maß an Zusammenarbeit und Übereinkunft, das es für einen Erfolg der Ernährungssicherheit braucht. In diesem Fall sind es die Mitgliedstaaten des CFS, die diesen Geist vorleben.

Herausforderungen und Möglichkeiten: Klimawandel und Zugang zu natürlichen Ressourcen

In einem Land wie Nepal kann das Recht auf Nahrung nicht isoliert von anderen Bereichen behandelt werden. Die Unveräußerlichkeit, Unteilbarkeit, Interdependenz und wechselseitige Verknüpfung der Menschenrechte und der eigene Charakter des Rechts auf Nahrung stellen Herausforderungen dar, bieten aber auch Chancen, sich dem Thema im Rahmen unterschiedlicher technischer Bereiche anzunehmen.

Es gibt mehrere Faktoren, welche die Nahrungssicherheit und die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung beeinflussen. Neben unzureichenden politischen und rechtlichen Rahmen-



bedingungen, dem Fehlen spezieller Budgets oder unzureichendem politischem Willen, haben beispielsweise auch die natürlichen Ressourcen eines Landes Auswirkungen auf die Nahrungssicherheit. Die Verabschiedung menschenrechtsbasierter Strategien kann in all diesen Bereichen erheblich dazu beitragen, das Recht auf Nahrung zu verwirklichen. In ihrer jüngsten Evaluierung Nepals (FAO 2010) benennt die FAO jedoch eine Reihe von Problemen, die den Erfolg solcher Strategien verhindern können. Dazu zählen beispielsweise die niedrige Produktivität der Landwirtschaft, zunehmende Landfragmentierungsprozesse, ein schlechtes Management der natürlichen Ressourcen, eine schlechte Katastrophenvorsorge, das sogenannte Abhängigkeitssyndrom von Nahrungsmittelhilfen in den ressourcenschwachen Distrikten, die tief verwurzelte Ungleichheit insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Ressourcen, Arbeitsmigration sowie der Mangel an technisch qualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft.

Während diese Herausforderungen ein eher düsteres Bild von Nepal zeichnen, so besitzt das Land zugleich Möglichkeiten zum Ausgleich dieser Defizite. Nepal verfügt beispielsweise über eine besonders vielfältige

Tier- und Pflanzenwelt, die wichtige Anknüpfungspunkte für eine Diversifizierung der Landwirtschaft bietet, woraus allgemeines Wachstum sowie Verbesserungen für die lokale Bevölkerung resultieren können. Verschiedene Interessengruppen und Akteure betätigen sich bereits in den Bereichen Recht auf Nahrung, Nahrungssicherheit, Ernährung, Naturressourcen und Klimawandel. Daraus können sich Synergien für eine Zusammenarbeit und gemeinsame Nutzung von Ressourcen ergeben, unter anderem als *public private partnership* (PPP). Abgesehen davon hat Nepals Regierung einige Richtlinien für die Landwirtschaft, Gesundheit und Ernährung zur Hand. Umfassende Kartierungen zu Nahrungssicherheit inklusive der VDC-Ebenen, sowie grundlegende Informationen über Ernährung und Nahrungssicherheit stehen zur Verfügung, und die nepalische Regierung ist auf lokaler Ebene präsent. Dies ermöglicht einen großen Spielraum für Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Verwaltungssystems des Landes. Schließlich schafft die breite Präsenz von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich mit Recht auf Nahrung und Ernährungssicherheit beschäftigen – wenn auch unkoordiniert und teils mit begrenzter Kapazität – einen idealen

Rahmen für weitere Umsetzungen und ein gemeinsames Engagement.

Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Gegenwart und Zukunft Nepals

Die FAO ist sich der entscheidenden Rolle, die zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund ihrer Fachkompetenz und ihrer Nähe zu den von Unterernährung betroffenen Zielgruppen im Kampf gegen den Hunger spielen, bewusst. Wie bereits erwähnt, profitieren diese Organisationen in Nepal von ihrer zunehmenden Dichte auf Distrikt- und Dorfebene, was Vorteile für den gebietsübergreifenden Ausbau von Netzwerken und die Verbreitung von Wissen und Fähigkeiten mit sich bringt. Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sollten die Kenntnisse (Monitoring, Lobbyarbeit und Training) der lokalen Organisationen und deren regionale Kapazitäten nutzen und ihre Koordinierung und Zusammenarbeit mit diesen verstärken. Darüber hinaus sollte die internationale und nationale Gemeinschaft gleichsam für eine stärkere Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei aktuellen, wichtigen Entscheidungsprozessen, die die Nahrungssicherheit in Nepal betreffen, sorgen.

Allerdings sind viele der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Nepal noch sehr jung. Innerhalb sehr kurzer Zeit gründeten sich überraschend viele, und dies in verschiedenen Formen wie Genossenschaften, Nutzergruppen, Gewerkschaften und andere. Das Regierungssystem versucht gerade, seine Kapazitäten dahingehend auszubauen, angemessen auf den Anstieg dieser sozialen Bewegung reagieren zu können, während zivilgesellschaftliche Organisationen ihrerseits ihre Ressourcen und Anstrengungen einsetzen, um eine effektive Koordination, ihre finanzielle Basis und ihre Monitoringfähigkeiten

zu stärken. Im wesentlichen sind wir gerade Zeugen eines laufenden Prozesses, der hoffentlich zu einem stimmigen Regierungssystem führt, das Hand in Hand mit einer verantwortungsvollen und technisch versierten zivilgesellschaftlichen Bewegung arbeitet.

Abschließende Gedanken

Mit Unterstützung der FAO und anderen Interessengruppen ist Nepal der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ein Stück näher gekommen. Die Bemühungen der Organisation haben ein förderliches Umfeld geschaffen, in dem Nahrungssicherheit im weiteren Kontext von Menschenrechtsprinzipien diskutiert wird, mit dem Ziel, das Recht auf Nahrung als Menschenrecht zu verwirklichen. Diese Arbeit muss fortgesetzt werden. Sie muss koordiniert werden, sektorübergreifend und fortschrittlich sein, eine Vielzahl von Akteuren einbeziehen und in Zusammenhang mit konkreten politischen Maßnahmen und Programmen stehen, die die Ärmsten der Armen und die am meisten Gefährdeten als zentral betrachten.

Trotz der erheblichen Fortschritte Nepals und seiner Nachbarländer sind diese Fortschritte in der Anerkennung des Rechts auf Nahrung in der Region isolierter als in anderen Teilen der Welt. Die Idee einer regionalen Bewegung für das Recht auf Nahrung in Südasien muss noch geboren werden. Dies bedeutet, dass die Länder in dieser Region sich fast ausschließlich auf ihre internen Prozesse und Forderungen verlassen, um formale Schritte für die explizite Einbeziehung des Rechts auf Nahrung innerhalb nationaler Rechtsvorschriften, Richtlinien, Programme und Strategien zu gehen.

Das Beispiel Nepal zeigt, dass Lobby- und Aufklärungsarbeit auch dann noch notwendig ist, wenn bereits neue, offenere Denkweisen existieren, um Probleme mit wirtschaftlicher,

sozialer und kultureller Dimension zu diskutieren. Informationsbedarf besteht weiterhin darüber, wie Menschenrechte schrittweise verwirklicht werden können. Außerdem muss ein Paradigmenwechsel – vom reinen Produktionsansatz zu einem Ansatz, der auf den Grundprinzipien der Menschenrechte basiert – vorbereitet werden. Dies zu erreichen braucht Zeit, Investitionen und Leistungsfähigkeit. Aber ich glaube, dass dies der einzig mögliche Weg zu einer vollständigen und nachhaltigen Umsetzung des Rechts auf Nahrung in Nepal ist.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Tessa Pariyar*

*Dieser Artikel gibt die Meinung
der Autorin wider. Diese muss nicht mit der
Meinung der FAO übereinstimmen.*

Zur Autorin

Serena Pepino arbeitet seit 2010 für die FAO in Rom. Zuvor war sie für die UNESCO in Kathmandu, Nepal, tätig, wo sie auf dem Gebiet Menschenrechte mit einem speziellen Fokus auf dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Recht auf Informationsfreiheit arbeitete.

Literatur

FAO: *Assessment of food security and nutrition situation in Nepal*, Nepal, 2010 (ftp://ftp.fao.org/TC/CPF/Country%20NMTPF/Nepal/thematic%20studies/Food%20Security%20_Final_.pdf).

FAO: *Review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal*. Rome, 2014 (www.fao.org/3/a-i4016e.pdf).

Weiterführende Informationen finden Sie auf der FAO-Website: fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/.