

Straflosigkeit und Recht auf Nahrung in Nepal

Tagungsbericht des Nepal-Dialogforums in Berlin

Tessa Pariyar

2004 wurde das Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte mit dem Ziel gegründet, sich für die Verwirklichung aller universell anerkannten Menschenrechte, eine effektive Demokratisierung sowie die Schaffung eines nachhaltigen Friedens in Nepal einzusetzen. In diesem Rahmen führt das Forum gemeinsam mit Partnerorganisationen und MenschenrechtsverteidigerInnen aus Nepal einen Dialog und organisiert Advocacy-Aktivitäten. Zentrale Themenbereiche sind Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Friedensförderung. Fachtagungen, die über die jeweiligen Schwerpunktthemen hinausgehen, bieten für an der Menschenrechtssituation in Nepal Interessierte einen Treffpunkt zum Wissensaustausch. Auch bei der letzten Fachtagung, die im November 2014 in Berlin stattfand, trafen sich neben den Mitgliedsorganisationen des Nepal-Dialogforums¹ und ihren nepalischen Partnerorganisationen zahlreiche VertreterInnen aus Politik, internationaler, bilateraler und kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit und der Menschenrechts- und Friedensarbeit, sowie an Nepal interessierte Privatpersonen, um die aktuelle Lage in Nepal zu diskutieren und Lobby- und Advocacy-Maßnahmen zu erörtern. Der thematische Schwerpunkt lag auf „Straflosigkeit und Recht auf Nahrung“.

Der erste Tag der Fachtagung begann mit einem Überblick über die aktuelle Menschenrechtssituation in Nepal aus nepalischer Sicht². Ein aktuelles Beispiel für die gegenwärtige Menschenrechtssituation in Nepal und die erfolglosen Bemühungen der Menschen, Gerechtigkeit zu erlangen, ist der Fall von Nanda Prasad Adhikari. Nanda Prasad Adhikari starb im September 2014 an den Folgen eines 330-tägigen Hungerstreiks, über den er versucht hatte, Gerechtigkeit für den Tod seines Sohnes zu erlangen, der 2004 während des bewaffneten Konflikts von Mitgliedern der maoistischen Partei ermordet worden war.³

Bis dato gibt es keine Gerechtigkeit für Opfer des von 1996-2006 andauernden, bewaffneten Konflikts. Die landesweit grassierende Straflosigkeit wird von staatlicher Seite nicht angegangen. Im Gegenteil, Straftäter werden sogar befördert. Meinungsmacher aus dem Dunstkreis derer, die für die während der Konfliktzeit begangenen

Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, fördern einen öffentlichen Diskurs, der die Meinung vertritt, dass die weitere Beschäftigung mit den Konfliktfällen zur Spaltung der Gesellschaft führe und deshalb zugunsten des Erhalts der sozialen Harmonie unterlassen werden sollte.

Auch das im Mai 2014 verabschiedete Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission, welches unter starker Kritik von Menschenrechtsorganisationen und Opferverbänden steht, kann als weiteres Beispiel für die staatliche Förderung von Straflosigkeit gesehen werden. Hauptbedenken und Kritikpunkte sind: die Verfügung, für Straftäter – selbst bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – Amnestie zu empfehlen, Mediation auch bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, Verbot strafrechtlicher Verfolgung in Fällen, die durch Mediation geregelt wurden, und die fehlende Anerkennung von Opferrechten.

Menschenrechtsverletzungen in Nepal beziehen sich jedoch nicht nur auf die Zeit des bewaffneten Konflikts, sondern sind auch heute noch alltäglich. Nach Angaben der nepalischen Menschenrechtsorganisation INSEC wurden allein im Zeitraum von Januar bis Juni 2014 in etwa 2500 Fällen die Rechte von Frauen, Kindern, Dalits und ethnischen Minderheiten sowie anderen verletzt. Die meisten Fälle beziehen sich auf Verstöße gegen die WSK-Rechte⁴ und Gewalt gegen Frauen. Auch bei gegenwärtigen Menschenrechtsverletzungen ist Straflosigkeit gang und gäbe. Bei der Tagung wurde betont, dass es keine echte Demokratie in Nepal geben wird, solange Straflosigkeit herrscht und keine Rechtsstaatlichkeit aufgebaut ist.

Zu Beginn der Darstellung der Entwicklung der Menschenrechtssituation in Nepal aus deutscher Sicht stand ein Überblick über die bilateralen Beziehungen zwischen Nepal und Deutschland, sowohl auf diplomatischer Ebene als auch im Hinblick

auf die Entwicklungszusammenarbeit. Seit Ende des bewaffneten Konflikts stellt die Demokratisierung und Friedensförderung mit besonderem Schwerpunkt auf der Förderung von Frauenrechten und der Integration maoistischer KombattantInnen einen neuen Fokus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Nepal dar.

Während die Förderung von Menschenrechten einen der weltweiten Schwerpunkte des Auswärtigen Amtes darstelle, liege der Fokus in Nepal besonders auf der Stärkung der zivilgesellschaftlichen und dem Aufbau demokratischer Strukturen. Hierbei verfüge das Auswärtige Amt über eigene Geldmittel, mit denen kleinere Projekte zur Förderung von MenschenrechtsverteidigerInnen, Menschenrechtsjournalismus und dem Austausch von JuristInnen unterstützt werden. Desweiteren wird die aktuelle Menschenrechtssituation in Nepal im Hinblick auf politische Leitlinien im Detail verfolgt. Die Neuwahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 2013 wurden als positive Entwicklung gesehen, auch wenn bisher keine Einigungen in der Föderalismusfrage erzielt werden konnten. Während sich die Menschenrechtssituation und auch die Rechtsstaatlichkeit aus Sicht der SprecherIn im Laufe des Jahres 2014 etwas verbessert haben und verstärkte Bemühungen, den Zugang zur Justiz (*access to justice*) zu verbessern, sichtbar werden, hat sich in Bezug auf die Übergangsgerechtigkeit immer noch nicht viel getan. Die SprecherIn teilte die Bedenken nationaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen bezüglich des TRC-Gesetzes⁵, das nicht dem internationalen Recht entspricht und daher auch nicht von der internationalen Gemeinschaft gefördert werden kann. Als besorgniserregend wird auch die Tatsa-

che erachtet, dass der zukünftige Handlungsspielraum von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die neuen Richtlinien der nepalischen Regierung zur Entwicklungszusammenarbeit eingeschränkt wird.

Gegenwärtige Problematiken bezüglich des Rechts auf Nahrung in Nepal

Der erste Teil des Nachmittags am ersten Konferenztag war dem Thema „Recht auf Nahrung“ gewidmet mit je einem Vortrag aus nepalischer und aus europäischer Sicht.

Hunger und Mangelernährung sind in Nepal noch immer aktuell. Ein Viertel der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze, und 50 Prozent leben von 1,25 US-Dollar pro Tag. Besonders Kinder, aber auch Frauen, Minderheiten und die BewohnerInnen abgelegener, ländlicher Regionen, wie zum Beispiel der Karnali-Region im Westen des Landes, leiden unter Mangelernährung. Die größten Herausforderungen im Hinblick auf das Recht auf Nahrung stellen der fehlende politische und administrative Wille, angemessene Richtlinien (*policies*) sowie die fehlende Implementierung schon existierender Richtlinien, die das Recht auf Nahrung betreffen, dar. Die anhaltende Übergangsphase und die Tatsache, dass es gegenwärtig keine gewählten, lokalen Regierungsvertreter gibt – die letzten Wahlen fan-

den 2002 statt – erschweren zusätzlich die Umsetzung von Richtlinien zu Recht auf Nahrung. Zudem wird das Recht auf Nahrung in Nepal durch Korruption und die Wechselbeziehung von Politik und organisiertem Verbrechen negativ beeinflusst. Ein weiteres, nicht zu vernachlässigendes Problem sind transnationale Entwicklungsmaßnahmen, die das Recht auf Nahrung einschränken. So werden beispielsweise regelmäßig Ernten durch Überflutungen zerstört, die durch Staudämme in Indien verursacht werden⁶. Bis heute stehen den betroffenen Gemeinden keine wirksamen Kompensationsmechanismen zur Verfügung.

Eine andere Herausforderung ist die sogenannte „Hierarchie der Rechte“. Während viele Menschenrechtsgruppen für zivile und politische Rechte kämpfen, werden das Recht auf Nahrung sowie soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte oft vernachlässigt.

Trotz der zahlreichen Herausforderungen sind auch einige positive Entwicklungen zu nennen. Beispielsweise wurden mehrere landesweite Kommissionen errichtet (zum Beispiel die *National Women Commission*, *National Dalit Commission* etc.), die die Rechte der Bevölkerung fördern sollen, und Themen wie Nahrungssicherheit und Ernährung wurden in den *National Action Plan*, den UPR⁷ und in die *Agricultural Development Strategy* aufgenommen. Des

Kleinbauern im Terai – sie stammen aus isolierten Dörfern, die mehrere Stunden Fußweg von der nächsten asphaltierten Straße entfernt sind. 38 Prozent der ländlichen Bevölkerung leben dort unterhalb der Armutsgrenze.



Bild: Robert Stansfield/DFID bei Wikimedia Commons (CC BY 2.0)

weiteren existiert ein Gesetz bezüglich des Rechts auf Nahrungssouveränität, wobei bislang nichts unternommen wurde, um dieses Gesetz zu fördern.

Der darauffolgende Vortrag aus internationaler Sichtweise begann mit der Frage nach den Fortschritten, die der nepalische Staat hinsichtlich des Schutzes und der Förderung des Rechts auf Nahrung in den letzten Jahren gemacht hat. Die zwei wichtigsten Punkte diesbezüglich sind zum einen die Tatsache, dass das Recht auf Nahrung Teil der Übergangsverfassung ist und es auch gegenwärtig in der verfassungsgebenden Versammlung Überlegungen gegeben hat, das Recht auf Nahrung in der neuen Verfassung zu verankern. Zum anderen existieren auch aus juristischer Perspektive das Recht auf Nahrung betreffende Rechtsmittel durch den Obersten Gerichtshof und außergerichtliche Rechtsmittel im Rahmen staatlicher Menschenrechtsinstitutionen (zum Beispiel der *National Human Rights Commission*).

Ebenso angesprochen wurde die Rolle der FAO⁸ und ihr Beitrag zur Verbesserung der Situation bezüglich des Rechts auf Nahrung in Nepal im Rahmen von verschiedenen Projekten, gefolgt von einer Beurteilung der bisherigen Auswirkungen auf die Gesamtsituation. Danach wandte sich die Präsentation der Frage zu, mit welchen Ansätzen Hunger und Mangelernährung in Nepal am besten zu bekämpfen seien. Die Beseitigung struktureller Herausforderungen und das systematische Angehen der Probleme, die als Wurzeln des bewaffneten Konflikts gesehen werden (zum Beispiel soziale Ungleichheit, Exklusion und Diskriminierung), sowie die Verbesserung der sozialen Situation und Lebensbedingungen für Frauen, Dalits, ethnische Minderheiten und Menschen der Karnali-Region, wurden hierbei als unabdingbare Grundvoraussetzungen betrachtet.

Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Problematik des Rechts auf Nahrung keinesfalls isoliert von an-

deren Problematiken (wie zum Beispiel dem Klimawandel oder dem Zugang zu natürlichen Ressourcen) betrachtet werden kann, sondern gemeinsam angegangen werden müsse. Niedrige landwirtschaftliche Produktivität, Landfragmentierungsprozesse, schlechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, mangelnder Katastrophenschutz besonders für zyklisch wiederkehrende Naturkatastrophen, Abhängigkeit von Nahrungsmittelhilfe, die tief verwurzelte Ungleichheit beim Zugang zu Nahrung, Arbeitsmigration und Fachkräftemangel in der Landwirtschaft sowie der Ausschluss gerade der entlegensten Gebiete von Entwicklungsmaßnahmen, sind die größten Herausforderungen, die in diesem Zusammenhang erwähnt wurden. Allerdings gibt es im Hinblick auf das Recht auf Nahrung in Nepal auch einige positive Aspekte und Chancen, zum Beispiel die ökologische Vielfalt des Landes, verschiedene Interessengruppen und Akteure (einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen), die bereits zu Recht auf Nahrung arbeiten, vorhandene Richtlinien in Bezug auf Landwirtschaft, Gesundheit und Ernährung, schon vorhandene Sicherheitsnetze und Kartierungen⁹ zum Thema Nahrungssicherheit, um nur einige Punkte zu nennen.

Nepalische MenschenrechtsverteidigerInnen benötigen die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen Straflosigkeit

Der letzte Teil am ersten Tag der Fachkonferenz beleuchtete nochmals speziell das Thema Straflosigkeit aus verschiedenen Blickwinkeln. Wie ernst die Lage im Land in Bezug auf dieses Thema ist, und wie wichtig gerade zu diesem Zeitpunkt eine klare Positionierung der internationalen Gemeinschaft ist, verdeutlichte die Einstiegspräsentation aus Nepal.

Nach der politischen Wende 1990 änderte Nepal seine politische Agenda in Richtung Demokratie und pro-Menschenrechte. Dies führte auch zur Ra-

tifizierung mehrerer internationaler Menschenrechtsabkommen, die jedoch nicht umgesetzt wurden. Straflosigkeit und Menschenrechtsverletzungen waren zwei der Ursachen, die zu dem bewaffneten Konflikt führten. Trotzdem gibt es bis dato kein systematisches Vorgehen, um die Straflosigkeit in Nepal einzudämmen respektive zu beseitigen. Im Rahmen der Friedensgespräche und des Friedensabkommens zwischen den Parteien und den Maoisten, welches von der internationalen Gemeinschaft unterstützt worden war, versprachen die Konfliktparteien, das Problem der Straflosigkeit anzugehen. Dies jedoch waren leere Versprechungen: Obwohl die meisten Fälle dokumentiert, die Täter oft bekannt sind, hat sich bislang noch keiner für seine Verbrechen vor Gericht verantworten müssen. Und dies, obwohl gerade die Übergangsjustiz so wichtig für einen stabilen Friedensprozess ist.

Die nepalische Gesellschaft basiert auf historischen Ungleichheiten. Auch heute sind die Bürger Nepals nur theoretisch vor dem Gesetz gleich. In der Praxis stehen jene Personen mit Zugang zu Machtpositionen über dem Gesetz. So ist auch das neue Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission nur die Spitze des Eisbergs. Menschenrechtsorganisationen und Opfergruppen fordern, das Gesetz zu ändern. Dabei handelt es sich bei ihrer Beharrlichkeit nicht um unnötiges Herumwühlen in der dunklen Vergangenheit, sondern um die Gleichbehandlung aller Bürger vor dem Gesetz und die Schaffung einer stabilen Grundlage für wirklichen Frieden in Nepal. Deshalb ist gerade jetzt, so die SprecherIn, die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft wichtiger denn je. Internationale Organisationen, Institutionen und diplomatische Vertretungen müssen ihre Position gegenüber der nepalischen Regierung deutlich machen. MenschenrechtsverteidigerInnen und Opfer, die bestimmte Fälle ans Tageslicht gebracht haben, wurden angegriffen. Gerade sie brauchen die Unterstützung der Öffentlichkeit und auch

Nepalesische MenschenrechtsverteidigerInnen fordern die internationale Gemeinschaft auf, Nepal wieder zurück auf ihre Agenda zu bringen. Die alle Menschenrechtsbereiche, einschließlich des Rechts auf Nahrung betreffende Straflosigkeit im Land gefährdet sowohl den laufenden Friedensprozess als auch die sich im Aufbau befindende Demokratie.

die Unterstützung der EU. Eine Unterstützungsmaßnahme, die sich schon in der Vergangenheit als effektiv erwiesen hat, könnten Visabeschränkungen für Personen, die an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, sein.

Weniger wirksam scheint die Maßnahme des Ausbaus von Institutionen zu sein, wie zum Beispiel im Fall der *National Human Rights Commission*. Die Menschenrechtskommission hat keine Handlungsmacht, sondern kann allenfalls Empfehlungen geben, die bislang nicht umgesetzt wurden. Auch die Stärkung des Justizsystems ist nur sinnvoll, wenn Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs eingehalten werden.

An die Straflosigkeit in Nepal muss ständig erinnert werden

Auch eine SprecherIn der internationalen Gemeinschaft beklagte die fehlende Umsetzung von juristischen Entscheidungen und die Beförderung von Straftätern und fordert eine Reform des Justizsystems. Jedoch sind positive Entwicklungen ebenfalls sichtbar, wie beispielsweise die gelungene Reintegration maoistischer KombattantInnen oder die Schaffung eines Übergangshilfsfonds.

Bislang scheint es, als habe sich die internationale Gemeinschaft noch nicht entschieden, wie sie zu dem Gesetz zur Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission Stellung nehmen soll. Das Gesetz werde kritisiert, so die Vertre-

terInnen der internationalen Gemeinschaft. Trotzdem wurde bisher zum Beispiel seitens der EU keine Stellungnahme veröffentlicht. Einstweilen sind gemeinsame Pressemitteilungen der Botschaften ein guter Weg, um an die Öffentlichkeit zu gehen.

Die internationale Gemeinschaft scheint in dieser Frage gespalten. Obwohl der Gesetzestext eindeutig nicht den internationalen Standards entspricht, konnte sie sich auf keine gemeinsame Stellungnahme einigen. Während die UNDP¹⁰ das Gesetz als „Schritt nach vorne“ begrüßte, bezeichnete es der Hohe Kommissar für Menschenrechte als „nicht ausreichend“. Doch solange das Gesetz nicht nach internationalem Recht ratifiziert ist, kann die internationale Gemeinschaft diesbezüglich Druck auf die nepalische Regierung ausüben. Das Friedensabkommen, in dem die in gegenseitigem Einvernehmen getroffene Entscheidung, eine Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission zu bilden, schwarz auf weiß festgehalten ist, gibt der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf Fragen der Übergangsjus-

Zur Autorin

Tessa Pariyar ist Ethnologin und zurzeit als Campaignerin für Ärzte ohne Grenzen e.V. tätig. 2011 und 2012 arbeitete sie für *Peace Brigades International* (PBI) mit MenschenrechtsverteidigerInnen im Westen Nepals. Seit Juni 2013 vertritt sie das Südasiensbüro e.V. im Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte.

Endnoten

¹ Das Nepal-Dialogforum besteht aus folgenden acht Mitgliedsorganisationen: 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 e.V.

² Da die Tagung unter Berücksichtigung der *Chatham House Rule* stattfand, werden die Namen von TeilnehmerInnen und Sprech-

tiz (zum Beispiel das TRC-Gesetz) das Mandat, mit der Regierung von Nepal zusammenzuarbeiten. Allerdings liegt es an den Menschenrechtsorganisationen und Lobbynetzwerken, zum Beispiel die EU-Parlamentarier an die Lage in Nepal zu erinnern. Besuche in Brüssel sind notwendig, um die Parlamentarier unter Druck zu setzen und Nepal zurück auf die Tagesordnung zu bringen. Das Thema Straflosigkeit in Nepal bedarf ständiger Erinnerung.

Was kann getan werden?

Am zweiten Tag der Fachkonferenz hatten die TeilnehmerInnen Zeit, sich intensiver mit dieser Frage auseinanderzusetzen. In separaten Workshops zu den beiden Fokusthemen wurden konkrete *Advocacy*- und Lobby-Maßnahmen für die Arbeit der einzelnen Organisationen sowie des Nepal-Dialogforums diskutiert und geplant. Bleibt nun zu hoffen, dass diese Ideen, die während dieser zwei sehr intensiven und fachlich dichten Tage entstanden sind, zusammen mit den PartnerInnen aus Nepal erfolgreich umgesetzt werden können.

rInnen im Folgenden nicht genannt, um ihre Anonymität zu gewährleisten.

³ Vgl. www.hrw.org/news/2014/09/26/nepal-adhikari-death-highlights-injustice

⁴ WSK-Rechte umfassen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

⁵ Gesetz zur Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission (*Truth and Reconciliation Commission (TRC) Act*), verabschiedet im Mai 2014.

⁶ Vgl. www.fian.org/get-involved/take-action/urgent-actions/urgent-action-nepal-laxmanpur/background-information-laxmanpur-nepal/

⁷ *Universal Periodic Review* des UN-Menschenrechtsrats

⁸ *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

⁹ Darstellung der räumlichen Verteilung der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln sowie Visualisierung möglicher Bedrohungen für die Ernährungssicherheit mit Wahrscheinlichkeitsangaben.

¹⁰ *United Nations Development Programme*