

Auf schmalem Grat

Nepals kommunale Forstwirtschaft in der Krise?

Jonas Jungbluth

Nepals Wälder waren schon immer eine lebenswichtige Ressource für die Mehrheit der Bevölkerung. Die Dezentralisierung der Forstwirtschaft hat hohe Erwartungen an die gemeinschaftliche Selbstverwaltung forstwirtschaftlicher Ressourcen und die nachhaltige Lösung ökologischer Probleme geweckt. Das kommunale Forstwirtschaftsprogramm in Nepal ist rechnerisch eine Erfolgsgeschichte. Bisher wurden etwa 25 Prozent des staatlichen Waldgebietes an lokale Gruppen übergeben. 1,7 Millionen Haushalte profitieren davon. Trotz des positiven Trends zeichnen sich unbeabsichtigte Nebenwirkungen ab. Auf Druck internationaler Geldgeber waren die Forstnutzungsrechte an lokale Gruppen übertragen worden, ohne gleichzeitig deren administrative und technische Beratung durch die Forstämter sicherzustellen. Ethnisches Gewohnheitsrecht blieb weitestgehend unberücksichtigt. Es existieren keine Instrumente um Gruppenkonflikte zu lösen. Der Autor veranschaulicht dies am Beispiel der Forstnutzerguppe *Biswokarma Devithane*.

Die Geschichte der Forstpolitik in Nepal spiegelt einen ständigen Konflikt zwischen dem Staat und lokalen Eliten über die Kontrolle natürlicher Ressourcen wider. In der Konsolidierungsphase des nepalischen Staates (1846-1951) wurde der Versuch unternommen, die Lokalverwaltung von Agrar- und Waldflächen stärker an die königliche Hausbürokratie zu binden. Ziel war die Durchsetzung einer einheitlichen Grundbesitz- und Pachtordnung. Dennoch bestehen ethnische Rechtstraditionen in Ostnepal fort. Sie haben mit der Entstehung ethnischer Bewegungen seit der Formierung eines Mehrparteiensystems an Popularität gewonnen. Nach dem Umsturz der Rana-Herrschaft 1951 verstaatlichte die neue Regierung alle Waldflächen, die zuvor durch regionale Eliten kontrolliert worden waren. Eine neu eingerichtete Behörde sollte die Vermarktung von Nischholzprodukten, den Schutz und die industrielle Nutzung von Waldflächen regeln. Dies hatte unbeabsichtigte Wirkungen: Auf lokaler und regionaler Ebene wurden informelle Koalitionen zwischen Großbauern,

politischen Vertretern, Unternehmern und Beamten gestärkt. Die Umwandlung von Waldflächen in Agrarland und die illegale Rodung profitabler Baumhölzer in der Flachlandregion führten zu einer fortschreitenden Entwaldung und zur Destabilisierung des Ökosystems.

Die Integration lokaler Gruppen in eine dezentralisierte Forstpolitik begann in den 1980er Jahren. In der ersten Phase wurde in Modellprojekten zur (Wieder-)Aufforstung und Gewährleistung von Waldschutz die Kontrolle über Forstflächen an Personenkreise auf Siedlungs- oder Dorfebene delegiert. Mit der Bildung des Mehrparteiensystems Ende der 1990er Jahre setzte sich eine stärker an den Lebensbedingungen der Forstnutzer orientierte Politik durch. Es sollten sich selbstständige Gruppen – unter Anleitung der regionalen Forstbehörde – bilden können, die das Nutzungsrecht an den angrenzenden staatlichen Waldflächen erhalten. Trotz verschiedener Rechtskörperschaften der Nutzer und regionaler Unterschiede gibt es gemeinsame Merkmale: Forstnutz-

erguppen haben flache Hierarchien mit stimmberechtigten Mitgliedern und Führungs- und Kontrollstellen. Gruppenmitglieder werden demokratisch an den zentralen Entscheidungsprozessen beteiligt (Ausarbeitung einer Gruppenverfassung, Stellenbesetzung, gemeinsame Festlegung von Projektzielen und Gewinnverwendung). Das aktive Schützen und Erhalten staatlicher Waldflächen, die nicht in Agrarland umgewandelt werden dürfen, sichert zudem den Fortbestand einer Gruppe.

Die Forstpolitik der folgenden Jahrzehnte war durch die Entstehung einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit und die anhaltenden politischen Konflikte und Reformen geprägt. Der Forstsektor ist eine der wichtigsten Arenen für Investitionen internationaler Entwicklungsorganisationen in ländliche Strukturprogramme in Nepal. Gelder flossen in staatliche Institutionen, bilaterale Programme und an zivilgesellschaftliche Organisationen.

In diesem Kontext entstand der Dachverband kommunaler Forst-

nutzergruppen. In Ostnepal unterhält er ein dichtes Zweigstellennetzwerk in den Dörfern. Der Dachverband soll zwischen Nutzergruppen und regionalen Forstämtern vermitteln und die Nutzer technisch und administrativ unterstützen. Er ist einflussreicher Interessenvertreter der Forstnutzergruppen in Politik und Öffentlichkeit und gleichzeitig Dienstleister für internationale Geber. So wird die Verwaltung zunehmend in die Wirtschaft ausgelagert. Der Verband steht in der Kritik, Stellen fast ausschließlich mit Männern aus zumeist privilegierten Kasten zu besetzen und vor allem in den Regionalniederlassungen enge Verflechtungen mit Politikern und lokalen Eliten zu unterhalten.

Mit dem Friedensschluss im November 2006 endete ein langjähriger gewaltsamer Konflikt zwischen den beteiligten Bürgerkriegsparteien. Die Rolle kommunaler Forstnutzergruppen in den Auseinandersetzungen ist noch unklar. Sicher ist, dass Wälder als Rückzugsort und Schauplatz der Guerillakämpfe dienten und Forstnutzergruppen Abgaben an Widerständler leisteten.

Der anhaltende Verfassungsprozess schwächt die Rechte und Pflichten von Nutzergruppen auf kommunaler Ebene. Forstämter leisten nur unzureichend Unterstützung. Immer noch ist Klientelismus in der Forstwirtschaft verbreitet. Insbesondere in den Flachlandregionen besetzen lokale Eliten Führungspositionen in Nutzergruppen und profitieren, wie auch Forstbeamte und Unternehmer, von der illegalen Abholzung wertvoller Baumhölzer. Mit der Auflösung der Verfassunggebenden Versammlung im Mai 2012 ist zeitnah mit keiner Reform des Forstgesetzes von 1993 zu rechnen.

BISWOKARMA DEVITHANE – EINE REGIONALE FALLSTUDIE

Das Waldstück der Forstnutzergruppe *Biswokarma Devithane* liegt in einer kleinen Siedlung im Landesbezirk Terhathum in Ostnepal. Hier – auf 1500 Metern Höhe in einem gemäßigten subtropischen Klima – ist die Forstwirtschaft Teil der Feld- und Viehwirtschaft. Bauern pflanzen an den terrassierten Hängen saisonal u.a. Hirse, Mais, Weizen, Reis und einzeln Kardamom an. In Hausgärten werden Gemüse, Hülsenfrüchte und Obst angepflanzt. Die Bewohner in der Siedlung betreiben Bedarfswirtschaft. Sie halten verschiedene Rinderrassen, Schweine, Ziegen und Federvieh. Die tägliche Tierfütterung wird, sofern die Familie Rinder und ausreichend Land besitzt, auf dem eigenen Grundstück gesammelt, oder das Vieh grasst auf Weiden und im Wald. Bauernfamilien, die ihren Lebensunterhalt nur teilweise durch Subsistenzwirtschaft bestreiten können, arbeiten als Lohnarbeiter auf umliegenden Höfen oder als Handwerker und Lastenträger. Seit dem Bürgerkrieg haben viele der örtlichen Märkte an Bedeutung verloren. Krankenstationen, Banken und Ver-

waltungseinrichtungen wurden aus Sicherheitsgründen in die zwei Tagesmärsche entfernte Kreisstadt verlegt. Trotz Infrastrukturprogrammen ist diese nicht über ausgebaute Verkehrswege an das landesweite Straßennetz angeschlossen.

Gruppenbildung

Die Forstnutzergruppe *Biswokarma Devithane* wurde im Jahr 2001 gegründet. Seither verwalten und nutzen 28 Haushalte das 3,5 Hektar große Waldstück in unmittelbarer Nähe. Nach den Klassifikationen der Forstbehörde gehört die Mehrheit der Nutzer unterprivilegierten Kasten an. Einige der Bauern arbeiten auch als Schmiede und Holzarbeiter in der Landwirtschaft. Weitere Mitglieder stammen aus der Kaste der *Brahmanen* und *Chhettri*, welche den Großteil der Stellen im Komitee der Forstnutzergruppe innehaben. Der Kassenverwalter der Gruppe gehört als einziger der ethnischen Mehrheit der *Limbu* in der Hügeregion an. Die Nutzergruppe wurde u.a. wegen der anhaltenden interfamiliären Streitigkeiten über Eigentumsgrenzen gegründet. Bisher waren Grenzen entlang von Kastenzugehörigkeit und Verwandt-



Die bewirtschafteten Hänge auf 1500 m Höhe im Osten der Hügeregion

Bild: Jonas Jungbluth

schaftsbeziehungen ausgehandelt worden. Wo zuvor Grenzen durch Bäume oder Steine markiert waren, bestimmten jetzt amtliche Landvermesser mit modernen Messtechniken die Grenzen zwischen privatem und staatlichem Eigentum. Auch die irreguläre Umwandlung von Waldflächen in Agrarland sorgte für Ärger. Häufig kamen ältere Dokumente zum Vorschein, die nicht der gewohnheitsmäßigen Nutzung entsprachen. Familien beschuldigten sich gegenseitig des Betrugs: Grundbucheinträge seien zum eigenen Vorteil manipuliert worden, weil die Gegenseite schreiben und lesen konnte und Beamte bestochen habe. Die Einführung von Mitbestimmungsrechten, die Erstellung einer neuen Karte und Zielvereinbarungen halfen kaum. Jeder nutzte weiterhin den Wald so, wie er es gewohnt war. Im Alltag wurde der Wald also weiterhin als zusätzliche Weidefläche genutzt. Hin und wieder wurden trockene Zweige gesammelt oder unbemerkt der eige-

ne Garten oder das Feld in den Wald ausgedehnt. Das Forstamt wäre dafür verantwortlich gewesen, der Forstnutzergruppe technische und administrative Unterstützung anzubieten. Formal stellt das Forstamt in der Kreisstadt zwei Fachkräfte und zwei Vertreter für einen Siedlungsbereich mit 25 Forstnutzergruppen. Tatsächlich arbeitet nur eine Person in der Außenstelle.

Bürgerkrieg

Der Bürgerkrieg änderte die Wahrnehmung und Bewertung von kulturellen Hierarchien in der Nutzergruppe. In einem Klima der Angst und Verunsicherung erstarkten Auseinandersetzungen über die gruppeninterne Repräsentation der Dalits und der ärmeren Haushalte. Die Forstnutzer berichten, dass im Bürgerkrieg einige der Gruppen Abgaben an die Untergrundbewegung zahlen sollten.

In den letzten Monaten der gewaltsamen Auseinandersetzungen legte der damalige Vorsitzende, der selbst aus einer privilegierten Kaste stammte, wegen mangelnden Rückhalts in der Gruppe seinen Posten nieder. Nach einjähriger Pause wurden zwei Männer aus der Kaste der *Chhetri* als Gruppenvorsitzende gewählt, die bis heute die Gruppe leiten. Die Forstnutzer sind geteilter Meinung: Einerseits erhoffen sie sich eine sachlich kompetente Vertretung durch die gebildeten jungen Männer gegenüber dem Forstamt und den Entwicklungsorganisationen. Andererseits beschwerten sich Dalitfamilien über unangemessene Repräsentation durch die hochkastigen Vertreter. Zudem habe einer der Vorsitzenden für den Eigenbedarf Waldstücke abgeholzt und sei durch die maoistische Partei für den Vorsitz vorgeschlagen worden.

Mitglieder der Waldnutzergruppe warten am Treffpunkt

Bild: Jonas Jungbluth

Entwicklungsspielräume und neue Konfliktlinien

Seit 2010 nimmt die Gruppe an einem regionalen ländlichen Entwicklungsprogramm teil. Diese Chance gibt Anstöße zur Annäherung. Die internationale Partnerorganisation arbeitet auf regionaler Ebene mit dem Dachverband der Forstnutzergruppen und seinem Netzwerk von Außenstellen in den Dörfern zusammen. Ihre Mitarbeiter sagen: Mittelfristig kann die Effektivität der Forstnutzergruppen verbessert werden, wenn die Mitglieder zu Unternehmern und Naturschützern fortgebildet werden, die Armut reduziert und soziale Inklusion gefördert wird. Seit Beginn der Programmteilnahme trifft sich *Biswokarma Devithane* regelmäßig. Kürzlich wurden durch die Fördergelder auch kleinere Projekte finanziert: Ärmere Haushalte züchten Ziegen und geben deren Nachwuchs an andere Mitglieder weiter. In den Schmieden wurde zur Brennholzeinsparung die Befeuertechnik erneuert. Im Wald werden Hölzer zur Herstellung und späterem Verkauf von Hausbesen angepflanzt.

Die Erfolge von *Biswokarma Devithane* haben jedoch einen neuen Konflikt hervorgerufen: Seit die Gruppe versucht, den Wald marktwirtschaftlich zu nutzen, beansprucht ein benachbarter Großbauer einen wesentlichen Anteil der Waldfläche als sein Pachtgrundstück. Der stellvertretende Vorsitzende beklagt, dass einzelne Mitglieder sich durch den Großbauern indirekt bestechen lassen: Dieser erlaube ihnen, ihr Grundstück in den Wald zu erweitern und manche hätten Schulden bei ihm, durch die ihr Entscheidungsverhalten bestimmt werde.

Die Forstnutzergruppe hat weder Zeit noch die nötigen Kontakte, um ihr Recht durchzusetzen. Weder das Forstamt noch die Entwicklungsorganisation vermitteln. Dem Forstamt wirft der Forstnutzergruppenvorstand vor, es habe ein und dieselbe Forst-



fläche sowohl an den Großbauern als auch an die Nutzergruppe verpachtet. Der Fall ist dem Regionalleiter des Dachverbandes der Forstnutzerguppen und auch dessen Mitarbeiter in der Siedlung bekannt, der aber eine Vermittlung in der Auseinandersetzung vermeidet: Die Nutzergruppe sei zwar im Recht, doch hätte der Waldbesitzer bereits im Forstamt die Verlängerung des Pachtverhältnisses beantragt und gute Chancen, damit durchzukommen.

Lokalpolitische Spielräume

Der Großbauer setzt sich anscheinend in dem Streit durch, weil er gute Kontakte zu Lokalpolitikern unterhält. Er verfolgt unterschiedliche Argumentationsstrategien: Einerseits verlässt er sich auf sein Prestige als stellvertretender Vorsitzender der Kommunalverwaltung; in Gesprächen mit dem Verband der Forstnutzer positionierte er sich außerdem als Mitglied einer ethnischen Gruppe, deren indigenes und damit universelles Bodenrecht (also ein vom Pachtverhältnis unabhängiges Waldnutzungsrecht) seit vielen Generationen durch den Staat missachtet würde. Seiner Meinung nach habe er als Indigener ein universelles Recht, die Waldfläche zu nutzen.

In der Tat gehört der Bauer zu einer ehemaligen Großgrundbesitzerfamilie in der Siedlung. Bis in die 1980er Jahre kontrollierten und besteuerten ethnische Stammesführer flächenbezogen die gemeinschaftliche Nutzung aller natürlichen Ressourcen. Das Verbot dieses Gewohnheitsrechts und der damit einhergehende Bedeutungsverlust lokaler Eliten ist seit Jahrhunderten für ethnische Gruppen Ausdruck der Unterdrückung durch die Zentralregierung. Seit dem 18. Jahrhundert kam es immer wieder zu Aufständen und Pogromen gegen die hinduistische Oberschicht in Ostnepal. Heute ist diese Rechtsform ein Zeichen für ethnische Zugehörigkeit und politische Autonomie unter ethnischen Aktivisten geworden.

Als stellvertretender Vorsitzender der Kommunalverwaltung hat der Großbauer weitreichende Kontakte. Er ist führendes Mitglied in einem der ethnischen Unterverbände der maoistischen Partei (*Limbuwan Mukti Morcha*). Dieser entstand während des Bürgerkriegs und vertritt vor Ort und gegenüber der Regierung in Kathmandu populäre und militante Positionen in Bezug auf die territoriale und politische Autonomie der Region. Laut Mitarbeitern des Verbandes der Forstnutzerguppen in der Kreisstadt üben Politiker und Aktivisten informellen Druck auf die Forstbehörde aus, um die Interessen ihrer Klienten durchzusetzen. Deshalb sei im Streit zwischen dem Großbauer und der Forstnutzerguppe auch keine Einigung in Sicht. In dieser undurchsichtigen Situation bleibt der Forstnutzerguppe nur die Duldung der Umstände, in der Hoffnung, bei der nächsten Revision des Forstnutzervertrags mit dem Forstamt auf die Situation nochmals hinzuweisen.

Fazit

Die Entwicklung in der Forstnutzerguppe *Biswokarma Devithane* zeigt typische Folgeprobleme, die aus der neuen gemeinschaftlichen Selbstverwaltung natürlicher Ressourcen in der Hügellregion Ostnepals resultieren: Die Forstbürokratie verfügt nicht über die administrativen und technischen Kapazitäten, die Nutzergruppen mehrheitlich zu unterstützen. Zwar ist die Zusammenarbeit der Verwaltung mit Entwicklungsorganisationen und multinationalen Geldgebern wichtig, um dieses Problem gemeinsam zu bearbeiten, jedoch handelt es sich dabei um eine Übergangslösung. Denn ein nachhaltiger Programmserfolg hängt von der Kooperation zwischen Forstnutzerguppen, unabhängigen Dachverbänden und dem Staat ab. Welche Auswirkungen die wachsende Marktintegration auf die Organisation der Forstnutzerguppen haben wird, bleibt abzuwarten. Die Programme sind nur dann erfolgreich, wenn auch sozioökonomisch benachteiligte Haushalte an Entscheidungsprozessen und Gewinnen beteiligt werden.

ökonomisch benachteiligte Haushalte an Entscheidungsprozessen und Gewinnen beteiligt werden.

Außerdem existieren keine effizienten Instrumente, um in Konflikten zwischen Teilnehmern und Außenstehenden zu vermitteln. Die kommunale Forstnutzung missachtet oft bestehendes Gewohnheitsrecht. Dies wird dann brisant, wenn Gewohnheitsrecht als Teil der Selbstdarstellung ethnischer Gruppen mit dem Anspruch auf Kontrolle der natürlichen Ressourcen verknüpft wird. Die Situation erschwert die Arbeit von Entwicklungsorganisationen im Bereich ländliche Entwicklung. Häufig verzichten sie darauf, sich in politische Rivalitäten zu verstricken, um den Gesamterfolg des jeweiligen Programms nicht zu gefährden. 2012 hat die Verfassungskrise die Handlungsfähigkeit von Politik und Verwaltung in den ländlichen Regionen geschwächt. Forstnutzerguppen laufen Gefahr, zum Spielball strategischer Koalitionen zwischen lokalen Machthabern, Forstbeamten und Unternehmern zu werden. Die Forstnutzerguppen wandern auf einem schmalen Grat zwischen Kooperation und Konflikt.

Zum Autor

Jonas Jungbluth studiert Soziologie (Diplom) mit dem Schwerpunkt auf Entwicklungsplanung und -politik, Sozialanthropologie und qualitative Methoden an der Universität Bielefeld. Der Beitrag ist das Ergebnis eines mehrmonatigen Feldforschungsaufenthaltes in Nepal im Rahmen der Lehrforschung *Politics of Identity and Belonging in South Asia* (2009–2011).

Literatur:

- Caplan, Lionel, Land and social change in East Nepal. A study of Hindu-tribal relations, London 1970.
- Gellner, David; Hachethu, Krishna, Local democracy in South Asia. Microprocesses of democratization in Nepal and its neighbours, Los Angeles 2008.
- Springate-Baginski, Oliver; Blaikie, Piers. M., Forests, people and power: The political ecology of reform in South Asia, London 2007.