

Gesetze gibt es genug

Der *Agricultural Perspective Plan* – ein Resümee

Yamuna Ghale
Basant Adhikari

Landwirtschaft ist in Nepal der wichtigste Wirtschaftssektor. Sie sichert die Ernährung der Bevölkerung. Deshalb spielt die Agrarentwicklungspolitik eine bedeutende Rolle. Der Artikel beleuchtet Baustellen, Maßnahmen und deren Wirksamkeit. In der Geschichte der Agrarentwicklung Nepals gab es verschiedene Bewegungen, etwa die Initiative *Land to the Tillers* („Der Boden denen, die ihn bearbeiten“) der Nepalischen Kongresspartei oder *Bharkari phor* („Brechend volle Getreidespeicher“) der Vereinigten Marxisten-Leninisten. Die Demokratiebewegung der 1990er Jahre und die Einrichtung der (am 27. Mai 2012 aufgelösten) Verfassungsgebenden Versammlung hat den Initiativen zur Förderung bäuerlicher Rechte und Kompetenzen neuen Aufschwung gegeben. Dabei geht es u.a. um Know-how, Institutionen, Genderfragen und das Problem der Dezentralisierung.

Seit den 1950er Jahren macht man in Nepal gute Erfahrungen mit periodischen Plänen, die eine Langzeitperspektive (3-5 Jahre) enthalten und unter Beteiligung von Bürger/-

innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen erstellt werden. Sie dienen dazu, Prioritäten festzulegen, Ressourcen bereitzustellen und Wirkungen zu bewerten. Der *Agricultural Perspective Plan*

(APP) ist ein solcher Plan, der seit Mitte der 1990er Jahre implementiert wurde. Der APP wurde mit Bezug auf den Handlungsplan (*Plan of Action*) des Welternährungsgipfels erstellt, um das



Bild: Rani Pabst

Die wichtigsten gleichstellungsbezogenen Richtlinien und Programme		
Wichtige Grundsätze und Richtlinien im Agrarsektor	Hauptziele aus der Präambel	Ziele im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter
Übergangsverfassung (2063)	„People of Nepal in exercise of the sovereign powers and state authority inherent in us“	<ul style="list-style-type: none"> •Recht auf Ernährungssouveränität als Grundrecht •Artikel 20 der Grundrechte: Keine Diskriminierung auf Geschlechtsbasis, auch Töchter sind erbberechtigt! •Garantie der Rechte für Frauen
APP (2052)	Wandel von der Subsistenzwirtschaft hin zu einer gewerblichen Wirtschaft	Die Beteiligung von Frauen fördern
Agrarpolitik (2061)	Wandel von der Subsistenzwirtschaft in professionelle und konkurrierende Systeme	Wenn möglich, 50 Prozent Beteiligung von Frauen an allen Programmen
Ausbau des Agrarsektors (2062)	Steigerung der Effektivität und Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit	-
Agrarindustrie (2063)	Unterstützung kommerzieller und kompetitiver Landwirtschaft für den Binnenmarkt und Export	Sonderprogramme zur Unterstützung von Unternehmen von Frauen, Dalits und Armen
<i>One Village One Product Procedure</i> (2063)	Produktentwicklung und Wertsteigerung bei Spezialprodukten	-

landwirtschaftliche Wachstum anzukurbeln. Über die gesamte Laufzeit des Plans hinweg sollte das landwirtschaftliche Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ausgehend von 0,5 Prozent im Jahr 1995 pro Jahr um vier Prozent gesteigert werden. Ferner sollte das Wachstum auch im industriellen und im Dienstleistungssektor angeregt werden, was eine hohe Beschäftigungsquote sowohl in ländlichen als auch städtischen Gebieten versprach. Zuletzt sollte auch die Armutsrate von 42 Prozent (1991) auf 14 Prozent (2014/15) gesenkt werden. Eine Studie über den nationalen Lebensstandard (*National Living Standard Study*) jedoch zeigt, dass die Armutsrate gegenwärtig 25 Prozent beträgt, also weit vom Ziel des APP entfernt ist. Zusätzlich sieht der APP vor, durch eine bessere Handhabung der Ressourcen zum Umweltschutz beizutragen.

1999 wurde das Gesetz zur regionalen Selbstverwaltung LSGA (*Local Self-Government Act*) verabschiedet. Dies war der entscheidende Schritt während der Zeit des APP, Macht und Verantwortung auf die Regionen zu übertragen.

Agenda zur Gleichstellung der Geschlechter

Immer noch werden Frauen in der Landwirtschaft nicht anerkannt. Nur elf Prozent der Frauen sind als Grundbesitzerinnen eingetragen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen jedoch nicht um landwirtschaftliche Nutzflächen. Was die Politik betrifft, so wurde die Gleichstellungsproblematik erst im 6. Fünfjahresplan (1980-85) thematisiert. Es dauerte also mehr als 30 Jahre, bis die Rolle

der Frauen bei der Agrarentwicklung offiziell anerkannt wurde. Erst der 8. Fünfjahresplan sah vor, die Teilnahme bei Projekten auf Frauen auszuweiten. Im Landwirtschaftsministerium wurde eine Abteilung zur Förderung von Landwirtinnen (*Women Farmer Development Division*) eingerichtet. Erst nach dem 9. Fünfjahresplan wurden Genderfragen ernst genommen und Programme für Gleichberechtigung eingerichtet. Die Abteilung wurde erweitert und umbenannt in *Gender Equity and Environment Division* (Abteilung für Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Umwelt). Dies ist Ausdruck des allmählichen Bemühens, Fragen der Gleichstellung im Agrarsektor zu berücksichtigen und einzubringen (vgl. Tabelle). Leider hat die Abteilung nicht genügend Personal und finanzielle Mittel. Zudem gibt es keine umfassenden Gleichstellungskonzepte und auch keine Kontrollmechanismen auf der Bezirks- und Kommunalebene.

Wichtige Errungenschaften und Erkenntnisse

Im Jahr 2002 wurde der APP überprüft. Gab es Anzeichen dafür, dass



Die Kennzeichen des *Agricultural Perspective Plan* (APP)

er modifiziert werden musste, da sich wandelnde gesellschaftliche Bedingungen neue Zielsetzungen erforderlich machten? Die Überprüfung zeigte, dass das Wachstum bei der Landwirtschaft während des 9. (1997-2002) und 10. (2002-2007) Fünfjahresplans bei 3,3 Prozent bzw. 2,57 Prozent geblieben ist. Das Ziel jedoch waren 4,0 Prozent und 4,1 Prozent. Allgemein sind die Ergebnisse gemischt. Manche Untersektoren haben sich gut entwickelt, die Erwartungen sogar übertroffen, etwa Viehwirtschaft, Gartenbau, Fischerei und der Straßenbau; der agrarische Sektor jedoch blieb am schwächsten.

Die wichtigsten Gründe hierfür sind:

- die Ziele waren zu hoch gesteckt;
- wichtige politische Entscheidungen wurden nicht vollständig umgesetzt;
- die Koordination zwischen den Behörden funktionierte kaum;
- es mangelt an der Bereitschaft zu investieren (sowohl von Seiten der Regierung als auch der Entwicklungspartner);
- Scheitern des Versuchs, eingefahrene Denkstrukturen zu ändern und die Dezentralisierung unter Einbeziehung der Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen voranzutreiben.

Bei der Überprüfung der Sektorenleistung 2002 wurden die folgenden Probleme ermittelt:

1. Unzureichende Investitionen
2. Fehler bei der Planung
3. Organisatorische Defizite

Den Überprüfungen zufolge gibt es folgende Schwächen:

- Die Ministerien sind schlecht koordiniert;

- Institutionen können nicht implementiert werden;
- Wichtige juristische Fragen wurden nicht berücksichtigt;
- Die Integration sozialer und geografischer unterschiedlicher Akteure klappte kaum;
- Grundstücksverwaltungsfragen wird nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt;
- Der regionale Handel wurde kaum berücksichtigt.

Daher war es angemessen, den Plan zu revidieren und in verschiedenen Punkten anzupassen, wie an die Herausforderungen der Globalisierung, Dezentralisierung, Integration und Migration. Zurzeit wird die neue *Agricultural Development Strategy* (ADS) vorbereitet.

Ernährungssicherheit wird als Grundrecht anerkannt

Die nepalische Übergangsverfassung von 2007 hat das Recht auf Ernährungssouveränität als Grundrecht anerkannt. Der Staat trieb die Industrialisierung der Landwirtschaft voran, indem er Landwirte aufforderte, die Produktivität zu steigern. In der Verfassung verankerte Richtlinien verpflichten den Staat, den befreiten

Kamaiyas (vormals in Schuldknechtschaft arbeitende Menschen) das zur Existenzsicherung nötige Land zur Verfügung zu stellen und so deren Recht auf Nahrung zu gewährleisten. Ferner sind in der Verfassung verankert: das Recht auf Gesundheit und Arbeit und Ernährungssouveränität, die Abschaffung des feudalen Grundbesitzes, die soziale Sicherheit der unterdrückten Klassen und die Entschädigung von Kriegsoffern.

Es gibt mehrere Gesetze zu Grundbesitz, zur Nutzung natürlicher Ressourcen, zu Saatgut, Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln (*agricultural input supply systems*):

Landbesitz

Das Gesetz zum Grundbesitz (*Land Act*, 1964) bestimmt, die landwirtschaftlich nutzbaren Flächen bedarfsgerecht zu verteilen und die Lebensbedingungen der echten Landwirte, d. h. der Personen, die vollständig von der Landwirtschaft abhängig sind, zu verbessern, indem ihnen besondere Pachtrechte zugestanden werden. Allerdings hat die vierte Änderung des Gesetzes die doppelte Eigentümerschaft eliminiert; es be-



Tharu-Haus mit Getreidespeicher

Bild: Thomas Döhne



stimmt, das Land zwischen Pächter und Grundbesitzer aufzuteilen. Als Pächter wurden nur männliche Feldarbeiter aufgefasst, was zur Folge hatte, dass Frauen übergangen wurden und Pachtrechte nur auf die Söhne übertragbar waren. Dies und einige Ausnahmeklauseln verhalfen den Grundbesitzern dazu, ihre tatsächlichen Anteile zu verschleiern. Das Gesetz wurde bisher nur zögerlich umgesetzt. Andere Gesetze zum Landbesitz sind etwa das Gesetz zum Grunderwerb (*Land Acquisition Act*, 1977), das Gesetz über steuerliche Abgaben (*Land Revenue Act*, 1977), das Gesetz zur Grundstücksbemessung (*Measurement Act*, 1962), das Gesetz zu Treuhandgesellschaften (*Trust Corporation Act*, 1977), etc. Obwohl es also viele Gesetze gibt, hat keines Gleichheit und Gerechtigkeit zum Ziel. Diese Gesetze verwalten hauptsächlich das bestehende Landbesitzsystem. Zusätzlich bestärkt das Gesetz zum

Grunderwerb die Regierung darin, gegen Entschädigung Land für öffentliche Zwecke zu erwerben. Allerdings fehlt es an einer umfassenden Politik, dieses Land dann effektiv zu nutzen und zu verwalten.

Um die Ernährung zu sichern, müsste die Nutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser und Wälder sowie die Erhaltung der Artenvielfalt, die auf traditionellem Wissen beruht, gesteuert werden.

Saatgut

Das Saatgut-Gesetz (*Seeds Act*, 1988) enthält verschiedene Bestimmungen zur Produktion, Verarbeitung und Qualitätssicherung des Saatguts. § 3 beinhaltet die Einrichtung eines nationalen Saatgutausschuss, der die Regierung beraten soll. § 7 beinhaltet eine Zertifizierungsstelle und ein zentrales Saatgutprüflabor. In diesen

Lager für Düngemittel in Chaigat

Bild: Thomas Döhne

Bestimmungen ist jedoch eine Vertretung der Landwirte, vor allem der Frauen und Kleinbauern, nicht vorgesehen. Das Gesetz verfehlt also bis heute sein Ziel, die Rechte der Bauern auf Saatgut und genetische Ressourcen zu schützen.

Pestizide

Das Pestizid-Gesetz (*Pesticide Act*, 1991) soll den Handel mit Pflanzenschutzmitteln regeln. Es wurde ein Ausschuss unter der Führung des Generalsekretärs des Ministeriums für Landwirtschaft eingerichtet. Das Gesetz sieht vor, dass die Qualität der Pestizide kontrolliert wird und der Handel damit ausschließlich mit Lizenz möglich ist. Zugelassene Pestizide sollen in einem Amtsblatt bekannt gegeben

werden. Leider wird auch dieses Gesetz bisher nicht umgesetzt; es fehlt an Kontrollmechanismen.

Düngemittel

Der Erlass zur Düngemittelkontrolle (*Fertilizer Control Order*, 1999) hat zum Ziel, die Qualität der Düngemittel sicherzustellen: Händler sollen sich registrieren, die Qualität soll schon während des Handels überprüft werden, der Posten eines Inspektors für Düngemittel soll eingerichtet werden, der die Produktion prüft.

Migration und ihre Folgen für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit

Ein Großteil der Jugend, besonders der jungen Männer, migriert – entweder als Binnenmigranten oder nach Indien und ins Ausland. Mindestens 20 Prozent der Bevölkerung hält sich nicht an ihrem Geburtsort auf (davon 57 Prozent im Land, 43 Prozent im Ausland). Die Migration birgt sowohl Vor- als auch Nachteile für den ländlichen Raum. Mindestens 62 Prozent des nach Hause überwiesenen Geldes wird in Lebensmittel investiert, was die Ernährungssicherheit verbessert. Andererseits wird das Geld auch für importierte Produkte ausgegeben, was die einheimische Produktion schwächt. Jedoch birgt Migration auch die Chancen, Frauen im Landwirtschaftssektor zu fördern. Weiter wird die Infrastruktur in den meisten ländlichen Gebieten verbessert und Menschen bringen neues Know-how mit, wenn sie zurückkommen.

Infrastruktur

Die Regionen Nepals unterscheiden sich jeweils sehr stark voneinander, was die Art der Landwirtschaft, deren Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit und die infrastrukturelle Anbindung betrifft. Der 10. Fünfjahresplan wollte Integration. Die folgenden Fünfjahrespläne folgten dem Geist des 10., doch es wurde nichts

umgesetzt. Die entlegenen Gebiete blieben benachteiligt. Die Absatzmöglichkeiten blieben begrenzt, da die landwirtschaftlichen Erzeugnisse über abgelegene oder defekte Zufahrtswege transportiert werden müssen, um mehr als einen Bezirk zu erreichen. Auch der Nepalische Landwirtschaftsforschungsrat (*Nepal Agricultural Research Council*) arbeitet nicht effektiv in diesem Bereich.

Dezentralisierung

Seit 2002/03 soll Landwirten vor Ort mehr Eigenständigkeit eingeräumt werden, dabei aber die Verantwortung bei den staatlichen Institutionen der Region liegen. Der Landwirtschaftsminister soll den regionalen Körperschaften Technologien bereitstellen und Standards festsetzen. Auch sollen der private Sektor und NRO/CBOs vor Ort unterstützt werden. Das Ministerium für Regionalentwicklung (*Ministry of Local Development*) ist für die Dezentralisierung zuständig. Seit 2008 gibt es auch das Regionalverwaltungs- und Gemeinwesenentwicklungsprogramm (*Local Governance and Community Development Programme*), das von lokalen Regierungen durchgeführt wird. Das deutlichste Signal zur Dezentralisierung stellt das Regionale Selbstverwaltungsgesetz (*Local Self Governance Act*). Wegen des Fehlens gewählter kommunaler Körperschaften kann auch dieses Gesetz nicht wirkungsvoll umgesetzt werden¹.

Aspekte der Implementierung

In Nepal werden politische Ziele gut formuliert, jedoch mangelt es an der Umsetzung und am Informationsfluss. Da sich der Staat jetzt im Umbruch befindet, bestehen gute Möglichkeiten, umfassende Rahmenbedingungen für das Grundrecht auf Nahrung zu schaffen. Dabei müssen natürlich die oben skizzierten aktuellen Bedingungen berücksichtigt werden.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Elmar Renner*

Zu den Autoren

Yamuna Ghale ist Gründungsmitglied und Beraterin von FIAN Nepal. Sie hat einen *Master of Science* in Ökologischer Landwirtschaft an der Universität Wageningen, Niederlande erworben. Yamuna Ghale hat 20 Jahre Berufserfahrung in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Handel, Management natürlicher Ressourcen, Genderfragen und gesellschaftlicher Gerechtigkeit. Sie ist Autorin und Co-Autorin mehrerer Bücher, Zeitschriften, Newsletter und lokaler Zeitungen.

Basant Adhikari ist Generalsekretär von FIAN Nepal. Er absolvierte an der Universität Tribhuvan in Nepal einen *Master of Laws* in Verfassungsrecht, ist Anwalt für Menschenrechte und arbeitet für das *United Nations Development Programme* Kathmandu am Aufbau einer partizipatorischen Demokratie in Nepal.

Endnote

¹ Vgl. hierzu den Artikel *Kompromisse und Tricks – Die Kommunalpolitik in Nepals Übergangphase* von Sarah Byrne in diesem Heft.

Literatur

- APP Implementation Status Report, Volume 1 and Annexes*: June 2007, APP Support Program (APPSP).
- Ghale Y. and B.R. Upreti, 2008, Concentration and monopolization of seed market: Impact on food security and farmer's rights in mountains, in: *Mountain Forum*, 2008.
- Ghale Y., 2008, *Scoping study on Women leadership in agriculture sector in Nepal*, Submitted to Women for Change in Agriculture and Natural Resources (WOCAN), Oktober 2008.
- Ministry of Agriculture Development, *Seed Act 1988*, Government of Nepal (GON).
- Ministry of Agriculture Development, *Fertilizer Control Order 1999*, GON.
- Ministry of Agriculture Development, *The Pesticide Act 1991*, GON.
- Press Release on the main Findings of the NLSS, 2011, Nepal Living Standard Survey-III*, August 08, 2011, National Planning Commission Secretariat, Central Bureau of Statistics, GON.
- Update on Agricultural Development Strategy (ADS) shared in a joint meeting between Food Security Technical Donor Group and Nepal Nutrition Group together with Food Security and Nutrition Steering Committee, National Planning Commission, March 2012.