

Schleichende Entrechtung

Waldrechte im Nordosten

C.R. Bijoy

Der größte Teil des Nordostens genießt im Gegensatz zum Rest Indiens eine weitgehend autonome Verfügungsgewalt über Wälder. Sie unterstehen nicht der staatlichen Kontrolle durch die gängelnde Gesetzgebung des *Indian Forest Act* (1927) aus der Kolonialzeit. Daher wurden im Nordosten die Reformen aus dem *Forest Rights Act* (2006) als nicht einschlägig angesehen. Aber die weitreichende rechtliche Definition von „Wald“ durch den Obersten Gerichtshof aus dem Jahr 1996¹ und der Vorschlag, diese Definition in die Reform des *Indian Forest Act* einzufügen, gefährdet nun die gewohnheitsrechtlichen Waldrechte der indigenen Völker.

Bis heute herrscht die Annahme vor, dass die meisten Gebietsteile im Nordosten, einschließlich der Waldflächen, sich relativ geborgen in den Händen der lokalen indigenen Gemeinschaften befinden. Diese werden von den traditionellen Institutionen nach hergebrachten Regeln verwaltet. Bedingt durch diese Annahme glaubten die meisten in der Bevölkerung und den Landesregierungen, die in der Vergangenheit vom nationalen Parlament (*Lok Sabha*) erlassenen Gesetze ließen sie unbehelligt. Eines davon ist die Waldgesetzgebung *Forest Rights Act* (2006)² (FRA), die seit mehr als einem Jahrzehnt in Kraft ist. Der Nordosten zeigte dem FRA, mit Ausnahme der Bundesstaaten Assam und Tripura, die kalte Schulter. Eine weitere Unachtsamkeit betrifft den Änderungsantrag zum *Indian Forest Act* von 1927 durch die aktuelle Unionsregierung. Während die erste Gesetzgebung (FRA) ein großer Segen für Wälder, Waldbewohner/-innen und Wildtiere gewesen ist, droht der Änderungsantrag zu einem schrecklichen Fluch zu werden, der Wälder in ein Kriegsgebiet verwandeln könnte.

Rechtliche Regelungen im Überblick

Mit Ausnahme von Assam und Tripura, in denen die wenigsten Ange-

hörigen von Stammesbevölkerungen (*tribals*) im Nordosten leben, ist der FRA in den sechs anderen Bundesstaaten Arunachal Pradesh, Manipur, Mizoram, Meghalaya, Nagaland und Sikkim zunächst nicht umgesetzt worden. In Manipur und Sikkim machen Stammesgesellschaften ein Drittel der Bevölkerung aus. In den anderen vier Bundesstaaten stellen sie jeweils die Mehrheit. Grundsätzlich ist der FRA als Bundesgesetz in all diesen Bundesstaaten gültig. Gewisse Ausnahmen bilden die Bundesstaaten Nagaland und Mizoram, da dort die jeweiligen gesetzgebenden Versammlungen gemäß der indischen Verfassung für die Übernahme von Bundesgesetzen einen eigenen Beschluss fassen müssen – Nagaland gemäß Artikel 371(A) und Mizoram gemäß Artikel 371(G). Mizorams Landesparlament fasste diesen Beschluss in Bezug auf den FRA im Oktober 2009. Seit dem 3. März 2010 gilt dort die Waldgesetzgebung gemäß FRA. Nagaland muss noch entscheiden, ob dieses Gesetz auf den Staat ausgedehnt werden soll. Ein Ausschuss des Bundesstaates prüft das Thema seit Jahren.

Über die Hälfte des Nordostens ist bewaldet.³ Von dieser Waldfläche

sind 55 Prozent als „nicht klassifizierter Wald“ eingestuft. Das bedeutet, es liegen keine Eintragungen über Nutzung oder Verfügung vor. Diese Wälder werden auch nicht von der Forstbehörde verwaltet. Ein bedeutender Teil dieser Wälder wird jedoch traditionell von indigenen Gemeinschaften kollektiv kontrolliert und bewirtschaftet. Mit Ausnahme wiederum von Mizoram und Assam verfügen die meisten nordöstlichen Bundesstaaten im Vergleich auch zu den meisten anderen Bundesstaaten in Zentralindien über einen außergewöhnlich hohen Anteil an dieser Waldfläche. Es ist davon auszugehen, dass Wald und Waldprodukte von den Gemeinschaften genutzt werden, und deren Abhängigkeit von der Waldnutzung ist wahrscheinlich hoch. Der Großteil des amtlich erfassten Waldes in Arunachal Pradesh, Manipur, Meghalaya und Nagaland besteht also aus diesem nicht klassifizierten Wald und steht vermutlich unter der Kontrolle und Verwaltung durch lokale Gemeinschaften.

Umsetzung des *Forest Rights Act*

Gemäß FRA können für plausibel belegte, historisch genutzte Waldflä-

chen kollektive wie individuelle Eigentumstitel beantragt werden. Laut Beschluss des Obersten Gerichtshofes vom Februar 2019 wurden alle einschlägigen Bundesstaaten in ganz Indien aufgefordert, über diese Umsetzung des FRA Auskunft zu geben. Assam antwortete, dass von 155.011 Anträgen bislang 58.802 anerkannt und entsprechende Titel vergeben wurden. Tripura erkannte 127.986 von 200.635 Eingaben an. Dies umfasst bisher 186.212 Hektar, Stand April 2019.⁴ Angaben zur Ausdehnung der anerkannten Fläche in Assam sind nicht verfügbar. Der Bundesstaat Arunachal Pradesh vertritt die Position, dass im gesamten Staat der größte Teil des Landes sowieso Gemeinschaftsland ist, abgesehen von wenigen Naturschutzgebieten und nutzungsbeschränkten Waldflecken. Da generell Gemeinschaftsland weitgehend vorherrscht, spielen territoriale Grenzen zwischen verschiedenen Gemeinden oder Stammesgesellschaften keine prominente Rolle. Der Raum für Streitigkeiten über den Besitz von Land, Wald und Gewässern ist nicht vorhanden. Der FRA hat in Arunachal Pradesh daher keine praktische Bedeutung.

Gemäß der Regierung in Manipur „sind Stammesgesellschaften und Stammeshäuptlinge bereits Eigentümer des Waldes, da es sich um ihr angestammtes Land in einer nicht geschützten Waldzone handelt. Daher wird der Umsetzung des FRA keine große Bedeutung zugemessen.“ Meghalaya sieht dies ähnlich, da „96 Prozent des Waldes im Besitz von Clans, Gemeinschaften und einzelnen Angehörigen solcher Gemeinschaften sind. Die Umsetzung des Gesetzes hat daher einen begrenzten Umfang.“ Mizoram teilt mit, dass der FRA von der gesetzgebenden Versammlung gemäß Artikel 371(G) eingesetzt wurde. Nagaland hat darauf verwiesen, dass das Landrechtssystem und die Stellung des Dorfes bei den Naga die Beson-

derheit aufweist, dass das Naga-Volk in seiner Gesamtheit Eigentümer ist. Es gibt in Nagaland im Sinne von Anspruchnehmern für Landtitel also keine einzelnen Stammesgesellschaften oder Gruppen von Menschen oder Waldbewohner(inne)n. Daher ist der FRA vermutlich per se auf Nagaland nicht anwendbar. Es wurde gleichwohl ein Ausschuss gebildet, der die Anwendbarkeit des FRA in Nagaland gemäß Artikel 371 (A) prüft.

Sikkim hingegen hat erklärt, dass es indigene und andere traditionelle Waldbewohner/-innen „im eigentlichen Sinne des Wortes“ nicht gibt. Die Regierung führte weiter aus: „Die meisten in der Verfassung registrierten Stammesgesellschaften (*Scheduled Tribes*, ST) in Sikkim besitzen Ertragsflächen und deren Landtitel auf eigenen Namen. Für ihren Lebensunterhalt sind sie außerdem nicht allein von Wäldern abhängig.“ Das wäre gleichwohl kein Grund, ihre traditionellen Rechte im Rahmen des FRA nicht anzuerkennen.⁵

Berichten zufolge wurden in den genannten Staaten keine Ansprüche von Bewohner(inne)n im Rahmen des FRA erhoben, die weitgehend im Wald leben – eine Kategorie zur Antragsberechtigung. Da keine Anträge gestellt wurden, gab es keine Ablehnungen. So hängt über den sechs Bundesstaaten Arunachal Pradesh, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland und Sikkim kein Damoklesschwert des Obersten Gerichtshofes. Dieser hatte in seinem Urteil vom 13. Februar 2019 die Räumung abgelehnter Antragssteller/-innen angeordnet. Im Klageverfahren *Wildlife First & Ors vs. Ministry of Forest and Environment & Ors* (2019) war die verfassungsmäßige Gültigkeit der FRA-Regelungen zur Landtitelvergabe angefochten worden. Aktuell ist der Fall auf Eis gelegt, die letzte Anhörung war für den 26. November 2019 geplant.⁶

Fehlerhafte Argumente und ein leiser Verdacht

Diese Argumentation legten die sechs Landesregierungen dem Unions-Ministerium für Stammesangelegenheiten (*Ministry of Tribal Affairs*) vor, das Schlüsselministerium zur Umsetzung des FRA. Auch das Ministerium zeigte sich selbstgefällig und schloss sich dieser Selbsttäuschung an. Da die im Wald lebenden Gemeinschaften in diesen Bundesstaaten faktisch noch weitgehend über ihre Wälder und traditionellen Rechte verfügen und diese auch ausüben, kommt es angesichts des Gerichtsurteils zu keinem Protest im Vergleich zu anderen Bundesstaaten in Indien. Dort waren die im Wald lebenden Gemeinschaften seit der Kolonialzeit systematisch aus ihren traditionell besiedelten Wäldern umgesiedelt oder vertrieben worden. Die Verweigerung ihrer angestammten Rechte führte zu einer historischen Ungerechtigkeit, die die Waldgesetzgebung des FRA beheben wollte.

Die Argumentation der sechs Bundesstaaten ist in zweierlei Hinsicht grundlegend fehlerhaft. Erstens verfügen alle sechs Bundesstaaten über beträchtliche Waldflächen, die zu fast 42 Prozent unter dem Waldregime des kolonialen *Indian Forest Act* stehen. Dies betrifft in Sikkim alle erfassten Waldflächen. In Nagaland befinden sich allerdings kaum Waldflächen unter dieser staatlichen Kontrolle. In Mizoram, Arunachal Pradesh, Manipur und Meghalaya sind die Anteile unterschiedlich. In den Stammesgebieten in Assam, Meghalaya, Tripura und Mizoram fallen manche Waldgebiete aus der praktischen Anwendung des FRA heraus, da hier die Befugnisse der Bezirksräte in den autonomen Bezirken und der Regionalräte in den autonomen Regionen über die Waldgebiete greifen – gemäß dem Sechsten Anhang zur indischen Verfassung (Artikel 244 Absatz 2 und Artikel 275 Absatz

1). Es ist jedoch schwer vorstellbar, dass rund 58 Prozent der anderen, als nicht klassifiziert eingestuften Waldflächen in diesen Staaten von Menschen traditionell nicht betreten wurden oder werden. Es gibt also begründete Hinweise, dass es eine „traditionell im Wald lebende Bevölkerung“ gemäß FRA gibt.

Es bleibt also die eher dringliche Frage, ob die anderen, als „nicht klassifizierte Wälder“ ausgewiesenen 58 Prozent Waldflächen in den Geltungsbereich des FRA fallen. Rein rechtlich ist dies eindeutig und die Annahme Geschichte, es könnte gemeinschaftlichen Waldbesitz geben, der außerhalb der Reichweite des starken Armes der Forstbehörde liegt – wenn gleich dies hier im einzelnen sogar Realität sein mag. Es gibt hingegen verräterische Anzeichen dafür, dass sich die Forstbehörde in diesen bislang eher unbestimmten Bereich der Waldzuordnung im Nordosten unter verschiedenen Vorwänden einschleicht, etwa im Namen der Aufforstung. Dies nicht zu erkennen und die Argumentation nicht darauf abzustimmen, ist also der zweite Fehler. Warum, erschließt sich gleich.

Das Urteil des Obersten Gerichtshof von 1996 hat den Boden bereitet, dass „Wald“ nicht nur im Sinne des Wörterbuchs zu verstehen ist, sondern rechtlich jede Fläche umfasst, die als Wald amtlich registriert wird, unabhängig von Eigentum und Verfügungsmacht. Unter dieser Vorgabe gelten die Forstgesetze auch für nicht klassifizierte Waldgebiete im Nordosten. Der FRA nimmt darauf in Abschnitt 2(d) sogar Bezug, um die Rechte der Waldbewohner/-innen abzusichern. Der FRA fügte noch eine spezielle Bestimmung für den Nordosten in Abschnitt 3 (1) (j) ein, wonach im Kontext autonomer Einrichtungen oder nach Wohnheitsrecht Stammesrechte an Land und Wald im Nordosten anerkannt werden.

Will die Waldgesetzgebung des FRA die Rechte der traditionellen Waldbewohner/-innen absichern, geht die Intention der BJP-Regierung in eine andere Richtung. Sie legte einen Entwurf zur Änderung des *Indian Forest Act, 1927* vor, die drastische Veränderungen zuungunsten der Rechtslage der Waldbewohner/-innen sowie zugunsten der Forstbehörde zur Folge hätte.⁷ Abschnitt 2 (5) dieses Entwurfs definiert „Wald“ als „jedes Land, das (...) als Wald oder Forstland erfasst oder gemeldet wird (...)“. Als Waldfläche definiert § 2 Abs. 6 auch „nicht klassifizierte Wälder“. Im Ergebnis wird die bislang der direkten staatlichen Kontrolle entzogene Verfügungsmöglichkeit indigener Völker über diese nicht klassifizierten Wälder streitig gemacht und die Forstbehörde als zukünftig entscheidende Institution ins Spiel gebracht.

Der Entwurf ging Anfang Juni 2019 an alle einschlägigen Bundesstaaten zur Kommentierung. Die Landesregierung von Mizoram hat geantwortet und die Änderungen am *Indian Forest Act* abgelehnt. In einem Schreiben an den Generaldirektor und Staatssekretär des Unions-Ministeriums für Umwelt, Forsten und Klimawandel vom 21. Oktober 2019 stellt die Landesregierung fest, dass einige der vorgesehenen Bestimmungen gegen den Schutz des Wohnheitsrechts beim Eigentum gemäß Artikel 371 (G) der Verfassung verstoßen, und dies sich auch negativ auf die Autonomie gemäß des Sechsten Anhangs (*VI. Schedule*) zur Verfassung auswirke.⁸

Die Ablehnung seitens Mizoram wird aber nicht reichen. Die Bundesstaaten im Nordosten müssten die Bestimmungen des FRA effektiv umsetzen, um die Rechte der Waldbewohner/-innen durchzusetzen und aufrecht zu erhalten.

Aus dem Englischen übersetzt und bearbeitet von Theodor Rathgeber

Zum Autor



C.R. Bijoy hat aktiv an der Ausarbeitung des *Forest Rights Act 2006* mitgewirkt, engagiert sich bei der Kampagne *Campaign for Survival and Dignity* und arbeitet darüber hinaus zu Ressourcenkonflikten und Regierungsführung.

Literaturhinweis

Der Originaltext erschien in EPW, Vol. 54, Ausgabe 45, 16. November 2019 unter dem Titel *Forest Rights in the North East*.

Endnoten

¹ Klage *T N Godavraman Thirumalpad vs. Union of India & Ors* (1996): Writ Petition (Civil) No 171 of 1996, Supreme Court Urteil vom 12. Dezember 1996.

² Der genaue Titel lautet *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006*; zum Inhalt siehe <https://tribal.nic.in/FRA/data/FRARulesBook.pdf>.

³ FSI: *India State of Forest Report 2017*, Forest Survey of India, Ministry of Environment, Forest and Climate Change, Government of India, New Delhi 2018, <http://fsi.nic.in/forest-report-2017>.

⁴ Vgl. Stand der Umsetzung des FRA am 30. April 2019 via <https://tribal.nic.in/FRA/data/MPRApril2019.pdf>.

⁵ Zu weiteren Details siehe <https://tribal.nic.in/FRA/data/MPRApril2019.pdf>.

⁶ Klageverfahren *Wildlife First & Ors v Ministry of Forest and Environment & Ors* (2019): Writ Petition (Civil) No 109 of 2008, Supreme Court Urteil vom 13. Februar 2019; außerdem Nitin Sethi: SC Seeks Report on Action Taken against Tribals Who Lost Claim to Forests, in: *Business Standard*, 15. Februar, 2019.

⁷ Vgl. Campaign for Survival and Dignity: BJP Government Wants to Declare War in Forests: Are Tribals and Forest Dwellers the Enemy? Veröffentlicht auf der Webseite *Forest Rights Act*, 22. März 2019.

⁸ NDTV: Mizoram Rejects Centre's Proposal to Amend Indian Forest Act, 25. Oktober 2019, <https://www.ndtv.com/india-news/mizoram-rejects-centres-proposal-to-amend-indian-forest-act-2122622>