

Vom Kolonialismus zum Wirtschaftsnationalismus

Landrechtsreformen in Indien

Thomas R. Eimer
Luuk Schmitz
Sabrina Rahman Shanto

„Ohne Strom können wir leben, nicht aber ohne Land“ – mit diesem Slogan protestierten 2006 die Anwohner/-innen des Gebiets rund um den Tipaimuk-Staudamm in Manipur (Indien) gegen das geplante Großprojekt und den damit verbundenen Verlust ihres Siedlungsraums.¹ Im Kern fasst die Plakataufschrift der Demonstranten den Konflikt zwischen Modernisierung und Landrechten zusammen, der in Indien zu vielfältigen, häufig auch gewalttätigen Auseinandersetzungen führt. Besonders betroffen hiervon sind immer wieder die indigenen Bewohner/-innen Indiens, die Adivasi. Selbst offiziellen Zahlen zufolge wurden seit der indischen Unabhängigkeit allein bis 2011 schon 60 Millionen Menschen in Indien Opfer von Zwangsumsiedlung und Vertreibung, davon 40 Prozent Adivasi.² Mit etwa 330 Millionen Hektar verfügt der indische Subkontinent nur über etwa 3,2 Prozent der globalen Landfläche, wird aber von mehr als 16 Prozent der Weltbevölkerung bewohnt.³ Landnutzungsrechte sind somit politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich ein hochbrisantes Thema.

Die Auseinandersetzungen um Landrechte in Indien lassen sich nur vor dem Hintergrund der Gesetzgebung aus Kolonialzeiten verstehen. Im Zuge der „indirekten Herrschaft“ hatten die britischen Kolonialherren das indische Feudalsystem aus dem Mogulreich zwar zu ihren Gunsten angepasst, im Kern aber unberührt belassen. Vor allem in Bengalen und Odisha (Orissa) stärkten sie bewusst die Rolle von Großgrundbesitzern (*Zamindare*), die gleichzeitig als Steuereintreiber für die Kleinbauern in ihrem Gebiet fungierten. Häufig wurde diese lukrative Aufgabe von urbanen Eliten übernommen, die das Recht zur Steuererhebung als Investition betrachteten, jedoch bei der Eintreibung der Abgaben häufig auch Proteste und Konflikte auslösten.⁴ Gleichzeitig beanspruchten die britischen Kolonialherren für sich ein übergeord-

netes Eigentumsrecht (*eminent domain*) über das gesamte indische Territorium. Mit dieser Rechtsdoktrin konnten sie die lokale Bevölkerung ohne Widerspruchsrecht enteignen, wenn Landflächen etwa für Infrastrukturprojekte wie etwa den Eisenbahnbau benötigt wurden.⁵ Auch ermöglichte die Gesetzgebung von 1894 Enteignungen zugunsten privatwirtschaftlicher Betriebe, sofern der (kolonialen) Regierung „die Steigerung des Gemeinwohls wahrscheinlich“⁶ erschien.

Die Rechtsdoktrin der *eminent domain*

Im Zuge der indischen Unabhängigkeit blieb die Rechtsdoktrin der *eminent domain* nahezu unangetastet. Zwar hatten sich Gandhi und Nehru den Forderungen des Sozialreformers Ambedkar nach einer radikalen Landreform widersetzt,

gleichwohl aber nutzten sie den übergeordneten Eigentumsanspruch des Staates auf Land zur Abschaffung des *Zamindar*-Systems und bewirkten somit, zumindest auf dem Papier, eine gewisse Umverteilung zugunsten von Kleinbauern.⁷ Begünstigt wurden diese Bestrebungen auch durch die relativ schwache Stellung des Privateigentums, das in Indien seit 1978 nicht mehr zum Katalog der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte gehört. Zum größten Teil wurden diese Reformen jedoch durch die „grüne Revolution“ wieder zunichtegemacht. Mit der Umstellung der Landwirtschaft auf Hohertragssorten wurden in den 1960er und 1970er Jahren zwar agrarische Produktionssteigerungen erzielt, gleichzeitig jedoch eine Konzentration des Landeigentums bewirkt, häufig in den Händen der vormals feudalen Großgrundbesitzer. Insbesondere die indigenen

Gemeinschaften, deren traditionelle Anbauweisen der industrialisierten Agrarwirtschaft diametral entgegenstehen, waren hiervon betroffen.⁸

Progressive Landrechtsansätze

Eine zunehmende Landflucht und die Intensivierung von Konflikten um die Landnutzung trugen maßgeblich zu Reformanstrengungen bei, die bis etwa 2014 zu einer relativ progressiven Landrechtspolitik in Indien geführt haben. Zumindest rechtlich konnten hiervon insbesondere auch Dalits und Adivasi profitieren. In diesem Zusammenhang ist zunächst der *Panchayat (Extension to Scheduled Areas) Act* (PESA 1996) zu nennen. Diese Gesetzgebung stärkte die lokale Selbstverwaltung in Bundesstaaten mit einem hohen Anteil der indigenen Bevölkerung. Indigenen Gemeinschaften wurden erhebliche Mitbestimmungsrechte bei der Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Ressourcen, aber auch Einspruchsrechte bei Bergbau- und Infrastrukturprojekten zugesprochen.⁹ In die gleiche Richtung zielte der *Forest Rights Act* (2006), der explizit den Schutz der Land- und Waldrechte lokaler Bevölkerungsgruppen stärken sollte.¹⁰ Beide Gesetzgebungswerke leiden jedoch bis heute unter erheblichen Umsetzungsproblemen. Lokale Eliten, die vom Mineralien- und Erzabbau oder der Industrialisierung der Landwirtschaft profitieren, widersetzen sich häufig der Durchsetzung von Landrechten indigener und anderer lokaler Bevölkerungsgruppen. Teilweise erfahren sie hierbei auch Unterstützung durch Umweltschutzgruppen, weil diese sich einen besseren Schutz der lokalen Flora und Fauna erhoffen, wenn kleinbäuerliche Land- und Forstwirtschaftsweisen begrenzt würden.¹¹

Der sich aus zahlreichen Gruppen und Interessen speisende Wi-

derstand gegen die Landnutzungsrechte von lokalen und indigenen Gruppen führte zum Scheitern des wohl ambitioniertesten Reformvorhabens in den frühen 2000er Jahren. Im Jahr 2007 brachte die regierende Kongresspartei eine Gesetzesvorlage ein, mit der Enteignungen und zwangsweise Umsiedlung begrenzt sowie entschädigungspflichtig werden sollten. Der Entwurf wurde zwar vom indischen Unterhaus (*Lok Sabha*) angenommen, scheiterte aber am Widerstand der Bundesstaaten in der zweiten Kammer (*Rajya Sabha*).¹² Nachdem sie wieder an die Macht gekommen war, nahm die Kongresspartei 2010 und 2011 ihre Pläne wieder auf. Insbesondere der Minister für ländliche Entwicklung, Jairam Ramesh, sowie die Vorsitzende des *National Advisory Council*, Sonia Gandhi, setzten sich für eine rechtliche Besserstellung von Kleinbauern sowie lokalen und indigenen Gemeinschaften ein. Damit provozierten sie den Widerstand zahlreicher Bundesstaaten, etwa Jharkhand. Dort wurde befürchtet, dass Infrastruktur- und Bergbauprojekte gefährdet werden könnten. Aber auch indische Industrievertreter opponierten, aus ähnlichen Gründen, gegen das Reformvorhaben. Letztendlich gelang es Ramesh und der Kongresspartei jedoch, den *Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act* (LARR 2013) durch das Parlament zu bringen.

Das neue Gesetz brachte eine deutliche Besserstellung der lokalen Bevölkerung mit sich. Zentrale Punkte waren die Einführung einer Sozialverträglichkeitsprüfung sowie die verpflichtende Zustimmung von 70 Prozent der von Umsiedlungsmaßnahmen betroffenen Bevölkerungsgruppen. Bei Umsiedlungen zugunsten von privatwirtschaftlichen Industrieprojekten wurde sogar ein Einstimmigkeitsquorum von 80 Prozent erforderlich. Außerdem wur-

de eine Entschädigung in Höhe des mehrfachen Marktpreises für Enteignungen vorgeschrieben. Faktisch sprach das Gesetz der lokalen Bevölkerung somit ein Vetorecht bei Industrie-, Bergbau- und Infrastrukturprojekten zu, wenn für deren Realisierung Umsiedlungen notwendig waren.¹³ Diese weitreichenden Rechte wurden jedoch von Seiten der Industrie und den Regierungen zahlreicher Bundesstaaten aufs Heftigste kritisiert. Mit der Machtübernahme der Bharatiya Janata Partei (BJP) drehte sich der Wind. Obwohl die seinerzeit oppositionelle BJP, wohl aus wahltaktischen Erwägungen, die Gesetzgebung der Kongresspartei im Unterhaus noch mitgetragen hatte, setzte sich der neue Ministerpräsident, Narendra Damodardas Modi, direkt nach Amtsübernahme für eine Rücknahme der Reformen ein.

Rollback unter Modi

Unter der Führung Modis hat sich der hindunationalistische Kurs der BJP maßgeblich verstärkt. Hierdurch erlebt auch das noch aus der Zeit des Unabhängigkeitskampfes stammende Prinzip des *Swadeshi* (in etwa ökonomische Souveränität) eine Renaissance. Schon in seiner Zeit als Ministerpräsident von Gujarat hatte Modi massiv die Gründung von Sonderwirtschaftszonen zu Lasten von Dalits und Adivasi befördert. Mit der Regierungsübernahme auf Bundesebene führte er das Programm *Made in India* ein, das unter anderem auf eine Steigerung von Auslandsdirektinvestitionen und Exporten abzielt. In dieser Logik versuchte die Regierung Modi mehrfach, die aus dem LARR 2013 resultierenden Rechte lokaler und indigener Gemeinschaften durch Gesetzesnovellen und Rechtsverordnungen wieder zu beschneiden. Insbesondere eine Absenkung der Einstimmigkeitsquoten bei Umsiedlungen sowie eine Erweiterung der Möglichkeit zu Enteignungen „im

öffentlichen Interesse“ waren dabei vorrangige Ziele. Aber auch die Rechte privatwirtschaftlicher Unternehmen sollten zu Ungunsten der von Umsiedlung betroffenen Gemeinschaften gestärkt werden. Bislang jedoch scheiterte die Novellierung des LARR 2013 am Widerstand (auch aus der eigenen Partei) im Parlament sowie an Urteilen oberster Gerichtshöfe.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt überlässt es die indische Zentralregierung den Bundesstaaten, wie und ob sie die Reformen von 2013 umsetzen. Damit werden die Rechte von Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften unweigerlich zum Spielball der Strategien der einzelnen Landesregierungen, die untereinander um Investitionen für Industrie- und Infrastrukturprojekte konkurrieren. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die Rechte der indigenen Bevölkerung und der Kleinbauern nur höchst zögerlich, wenn überhaupt, durchgesetzt werden. Gujarat und Tamil Nadu haben in der jeweiligen Landesgesetzgebung die Rechte von Unternehmen bei Umsiedlungsmaßnahmen entgegen der Bundesgesetzgebung von 2013 wieder maßgeblich gestärkt. Die Regierungen von Bihar and Andhra Pradesh erwägen derzeit ähnliche Schritte. In Telangana sind mittlerweile Infrastrukturprojekte von der Sozialverträglichkeitsprüfung auch dann ausgenommen, wenn sie unter Beteiligung privater Unternehmen durchgeführt werden.¹⁴

Insgesamt, so scheint es, zieht sich inzwischen wieder ein roter Faden von den Kolonialzeiten an bis heute durch die indische Landrechtspolitik. Das Recht des Staates zur Enteignung der lokalen Bevölkerung, abgestützt durch die Rechtsdoktrin der *eminent domain*, sichert die Investitionen der alten wie neuen *Zamindare* (Großgrundbesitzer und Industrieeiten) ab und nimmt

hierfür die Entrechtung und Vertreibung der lokalen und indigenen Bevölkerung billigend in Kauf. Vor diesem Hintergrund ist kaum davon auszugehen, dass die Proteste und vielfach auch gewaltsamen Landrechtskonflikte in den ländlichen Gebieten Indiens¹⁵ in näherer Zukunft befriedet werden könnten.

Zur Autorin und zu den Autoren



Thomas R. Eimer ist Assistenzprofessor für Internationale Beziehungen an der Radboud Universität Nijmegen (Niederlande). Sein Forschungsgebiet

umfasst die inter- und transnationale Regulierung von Eigentumsrechten vornehmlich in Schwellenländern.



Luuk Schmitz ist Juniordozent für Politikwissenschaften an der Radboud Universität Nijmegen. Im Mai 2018 hat er sein Studium mit einer Master-Arbeit zur

europäischen Entwicklungs- und Handelspolitik abgeschlossen.

Sabrina Rahman Shanto studiert Planungswissenschaften und Humangeographie an der Radboud Universität Nijmegen.

Texthinweis

Der Artikel basiert zu weiten Teilen auf den Vorarbeiten von Luuk Schmitz und Sabrina Rahman Shanto im Rahmen eines Forschungspraktikums.

Endnoten

- ¹ Siehe <https://vulturalcommunication.wordpress.com/2016/04/15/ama-jungle-yojana-ajy-in-odisha-tribals-vs-development/>, abgerufen am 02.09.2018.
- ² Sourav Roy: *Back to colonial ways?* 2015, <https://souravroy.com/2015/01/07/back-to-colonial-ways/>, abgerufen am 01.09.2018.
- ³ N.S. Shetty: *Political Economy of Land Policy in India*, in: Nitte Management Review 11(1): 31-41, 2017
- ⁴ Alexander Lee: *Land, State Capacity and Colonialism: Evidence from India*, in: Comparative Political Studies: 1-33, 2018
- ⁵ Pallav Karmakar: *Politics of Development: Land Acquisition and Economic Development in India*, in: Journal of Land and Rural Studies 5(2): 164-182, 2017
- ⁶ Land Acquisition Act 1894, Section 40(b)
- ⁷ Rowena Robinson: *Planning and economic development: Ambedkar versus Gandhi*, in: Biswamoy Pati (Hg.), *In-voking Ambedkar: Contributions, receptions and legacies*. Delhi: Primus Books, 59-71, 2013
- ⁸ Vandana Shiva: *The Violence of the Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology and Politics*. London, UK: Zed Books (2nd edition), 1993
- ⁹ Alf G. Nilsen: *Adivasi Mobilization in Contemporary India: Democratizing the Local State?* In: Critical Sociology 39(4): 615-633, 2012
- ¹⁰ S.R. Chemmencheri: *Decentralisation, Participation and Boundaries of Transformation: Forest Rights Act, Waya-nad, India*, in: Commonwealth Journal of Local Governance (12): 51-68, 2013
- ¹¹ Thomas R. Eimer: *Philosopher-kings in Real Life: The Epistemic Community on Biodiversity in Brazil and India*, in: Global Society 28(4): 131-150, 2014
- ¹² Venkant Ananth: *The evolution of the Land Acquisition Act*, 2015, <https://www.livemint.com/Politics/T2tN2OWzJly9SuFgsGsmHN/The-evolution-of-the-Land-Acquisition-Act-from-1824-to-2015.html>, abgerufen am 01.09.2018
- ¹³ N.S. Shetty: *Political Economy of Land Policy in India*, in: Nitte Management Review 11(1): 31-41, 2017
- ¹⁴ Bar & Bench: *Rocky Road Behind and Ahead: How the LARR Act of 2013 has fared* (Part I), 1. März 2018
- ¹⁵ Kanchi Kohli et al.: *Midcourse Manoeuvres: Community strategies and remedies for natural resource conflicts in India*. New Delhi: CPR-Namati Environmental Justice Program, 2018; Kurt Schock: *Rightful Radical Resistance: Mass Mobilization and Land Struggles in India and Brazil*, in: Mobilization: An International Quarterly 20(4): 493-515, 2015