

# Vertreibung – endemischer Bestandteil des indischen Staates

Gewalteskalation als Folge fragwürdiger Entwicklungsfortschritte

Theodor Rathgeber

**Im Jahr 1950 wurde Indien zu einer Republik mit einer Verfassung, die unterschiedliche normative Traditionen berücksichtigen und unterschiedliche Lebensentwürfe respektieren will. Für einzelne Bevölkerungsgruppen wie die Adivasi wurden zusätzliche Rechtsansprüche auf ein selbst gewähltes Leben formuliert. Über den Begriff der Stammesgesellschaften (*Scheduled Tribes*; vgl. den Artikel von M. Kujur) gewährt die Verfassung spezielle Rechte in der *Fifth Schedule* (Anhang zur Verfassung) zum Schutz ihres Landes und ihrer Kultur.**

Die Verfassung und die nationale Gesetzgebung verbieten im Prinzip die Veräußerung von Land, das einem der Adivasi-Völker mittels der *Fifth Schedule* zugeordnet wurde. Allerdings sind die Adivasi in Südindien davon ausgenommen, da ihre Siedlungsgebiete nicht als *Scheduled Areas* anerkannt werden, und die einschlägige Gesetzgebung dort keine Gültigkeit besitzt. Ähnliche Normen zum Schutz gelten für die Stammesvölker im Nordosten unter der *Sixth Schedule*, die Autonomierechte einräumt. In den nordöstlichen Bundesländern Nagaland und Mizoram dürfen Angehörige der indigenen Nationen ihr Gewohnheitsrecht auch in privatrechtlichen Angelegenheiten anwenden.

Diese juristische Würdigung unterschiedlicher Traditionen in der politischen Gestaltung von (Stammes-)Gesellschaften fand jedoch keine Entsprechung im Bereich Wirtschaft. Hier wich der von der Verfassung formulierte Anspruch an die – sogar zu fördernde – Partizipation an der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung plus lokaler Selbstverwaltung recht bald einem uniformen Entwicklungsleitbild, das die industrielle Versorgung gegen naturbedingte Unwägbarkeiten und die elementarsten Nöte sozialer Art zum

Ziel hatte. B.R. Ambedkar, der Vorsitzende der Verfassungskommission und erster Justizminister der Indischen Union, entwarf im November 1949 die Vision, dass die Verfassung der politischen Demokratie den Weg geebnet habe, und es darauf ankomme, nun auch die soziale und wirtschaftliche Demokratie zu gewährleisten.

## Fortschritt und Fortschrittsfolgen

Mittels Fünf-Jahres-Plänen (ab 1951) zur wirtschaftlichen Entwicklung sollte jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger die Früchte dieser Entwicklung genießen können. Statistiken zur sozialen Wohlfahrt zeigen einen enorm angewachsenen Mittelstand (von etwa 30 Millionen zur Zeit der Unabhängigkeit auf rund 250 Millionen heute) sowie bemerkenswerte Erfolge im Bereich Bildung (die Analfabetenrate wurde mehr als halbiert), Gesundheitsversorgung (die Kindersterblichkeit ging vom Wert 250 auf 82 pro Tausend Kinder bis zu fünf Jahren zurück), die Lebenserwartung erhöhte sich von 40 auf durchschnittlich 65 Jahre.

Das Entwicklungsleitbild des indischen Mainstream hatte jedoch gerade für Angehörige von Bevölke-

rungsgruppen mit abweichenden Lebensentwürfen zum Teil katastrophale Folgen. Bis heute gehen ungefähr 300 Millionen Inderinnen und Inder hungrig zu Bett; die meisten gehören den Adivasi und Dalits an. Trotz spezieller Wirtschaftsprogramme hat sich ihre Situation kaum oder gar nicht verändert. Warum nicht? Auf diese Frage gibt es keine einzige und keine einfachen Antworten. Ein grundsätzlicher Fehler dieser Programme liegt darin, dass hier Entwicklung als lediglich ökonomisches Wachstum definiert ist, und andererseits Armut und unterentwickelte Kompetenz die angebotene Unterstützung nur ungenügend nutzen lassen. Arundhati Roy fasste diesen Teufelskreis bündig zusammen: ähnlich der Ausbeutung Indiens durch die britische Kolonialherrschaft sind die sozial Marginalisierten des unabhängigen Indiens (die gesellschaftliche Peripherie) zu Lieferanten von billiger Arbeitskraft, Rohstoffen und Land für die industrielle Revolution Indiens geworden.

## Wirtschaftliche Rückständigkeit

Adivasi-Völker leben überwiegend in wirtschaftlich rückständigen Regionen, die reich an Rohstoffen sind. Walter Fernandes schätzt, dass 80

Prozent von Indiens Kohlevorkommen sowie große Wald- und Wassereinzugsgebiete sich auf Adivasi-Territorien befinden. Mit Verweis auf den Vorrang der nationalen Entwicklung griffen indischen Regierungen auf diese Ressourcen zu, die Menschen wurden von ihren Ländern vertrieben. Eine offizielle Statistik über die Zahl der vertriebenen Menschen wird bis heute nicht geführt; weder vom zuständigen Ministerium für Angelegenheiten der Stammesgesellschaften (*Ministry of Tribal Affairs*) noch der Nationalen Kommission für *Scheduled Tribes*. Eigene Studien von Walter Fernandes kommen für den Zeitraum von 1947 bis zum Jahr 2000 auf eine Zahl von 50 bis 60 Millionen Menschen, davon bilden die Angehörigen von Adivasi-Völkern über ein Drittel. Der wirtschaftliche Fortschritt verschlang in diesem Zeitraum rund 25 Mio. Hektar, davon acht Millionen Hektar Waldgebiete und anderes Land, das direkt von Adivasi-Völkern besiedelt wurde.

Wirtschaftlicher Fortschritt: Was blieb bei denjenigen davon haften, die diesem Fortschritt weichen mussten? Es gilt als relativ gesicherte Einschätzung, dass weniger als 25 Prozent der Betroffenen je eine Entschädigung erhielten. Mit teilweise falschen Versprechen wurden sie von ihrem angestammten Land fortgelockt, wie eine jüngste Studie zum Stahlwerk Rourkela (Orissa) nochmals unterstrich. Das Stahlwerk war Ende der 1950er Jahre mit deutscher Entwicklungshilfe errichtet worden und führte zur zwangsweisen Umsiedlung von rund 22 000 Menschen. Bis heute gibt es Dutzende von ersatzweise geschaffenen Dörfern, die ohne Entschädigung damals umgesiedelt wurden. Es ist dies kein Einzelfall. Bekannt geworden sind die Auseinandersetzungen um den Narmada-Damm in Westindien, den Koel Karo-Staudamm und den Natarhat-Artillerie-Übungsplatz in Jharkhand, die Kupfergewinnung in Kshipur oder der Bauxitabbau in den Niyamgiri Hills (jeweils in Orissa), die

Industrieansiedlung der Firma TATA in Kalinganagar (Orissa) oder in Singur (Westbengalen), die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in Nandigram (Westbengalen), oder auch die Ausweisung von Naturparks etwa in Chilika (Orissa). Immer mehr Land wird unter Aspekten der Investition oder des Erhalts von Naturräumen ohne Menschen in Beschlag genommen, immer mehr Menschen müssen weichen.

### Fragwürdiges Entwicklungsmodell

Vertreibung als letzte Maßnahme zur Durchsetzung des Entwicklungsmodells ist der herrschenden Politik eingeschrieben. Wird dieses Vorgehen im Rahmen rechtsstaatlicher Verfahren gedeckt, unter Abwägen von lokalen und nationalen Interessen, oder haben betroffene lokale Bevölkerungen über juristische Garantien die Chance, ihren Interessen ein größeres Gewicht zu verleihen? Wer kein Angehöriger eines Adivasi-Volkes ist, muss sich die Enteignung unter Wahrung der Rechte am Eigentum ohne besondere Rechenschaftslegung gefallen lassen. Die prinzipielle, von der Verfassung garantierte Unveräußerbarkeit von Adivasi-Land ist hingegen nicht ganz so einfach zu überwinden. Eine wesentliche Lücke in diesem Schutz besteht darin, dass dieser nur bestehende *Scheduled Areas* berücksichtigt. In West-Bengalen, Karnataka, Kerala und Tamil Nadu gibt es bislang keinerlei registrierte Gebiete.

Im Jahr 1997 formulierte der Oberste Gerichtshof Indiens das Verbot, in den registrierten Gebieten der Stammesbevölkerung (*Scheduled Areas*) Land zu verkaufen oder Bodenschätze abzubauen (*Samata Judgement*). Zwecks Wahrung von Land und Kultur der Adivasi wurde in jüngerer Zeit der Verfassungsauftrag gesetzgeberisch sogar ergänzt. Diejenigen Gebiete, die unter die Kategorie der *Fifth Schedule* fallen, haben seit Ende 1996 de jure eine Erweiterung der Selbstbe-

stimmung auf kommunaler Ebene erfahren; soweit die Landesregierungen das Gesetz umgesetzt haben. Das Gesetz zur Einrichtung von *Panchayats* (Dorfräte; *PESA Act*) erkennt das traditionelle System der Selbstverwaltung der Stammesbevölkerung an und verpflichtet staatliche Einrichtungen, die Meinung der Dorfbewohner vor einer Landveräußerung einzuholen. Die *Gram Sabha*, die kleinste und selbstdefinierte Organisationseinheit der *Scheduled Tribes*, ist mit relativen Vollmachten ausgestattet. Die Einwilligung der *Gram Sabha* ist zwingende Voraussetzung, um mit Projekten Externer auf dem Territorium der Adivasi beginnen zu können. Ebenso schuf das Gesetz über die Anerkennung von Waldrechten der *Scheduled Tribes* und anderer Waldbewohner eine Rechtsgrundlage (*Forest Rights Act 2006*), die bei drohendem Verlust traditionell besiedelter Waldgebiete den Gang vor Gericht ermöglicht.

In der Praxis wird gleichwohl immer wieder versucht, dieses Verbot zu umgehen oder auszuhebeln. Ein Hebel sind die Dorfversammlungen (*Gram Sabhas*) selbst, die oft genug manipuliert werden, um deren Zustimmung für den Landerwerb einzuholen. Beliebte Köder sind von Firmen oder staatlichen Einrichtungen angebotene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Gemeinde oder das Auflegen von Fonds für lokale, von der *Gram Sabha* zu entscheidende Entwicklungsmaßnahmen. Die Landesregierung von Andhra Pradesh versprach im Zusammenhang mit dem *Polavaram*-Staudammprojekt neues Land gegen enteignetes Land oder, falls dies mangels Masse unmöglich wäre, eine relativ hohe finanzielle Kompensation. Die überwiegend gegen das Projekt eingestellten Adivasi-Gemeinschaften brachte dies in die Bredouille. Sie mussten aufgrund vieler Erfahrungen befürchteten, dass sie in jedem Fall enteignet und umgesiedelt würden, ohne in diesem Fall mit Geld oder Land kompensiert zu werden. Dort, wo dies alles nichts half, fertigte die Landesregierung von An-

dhra Pradesh kurzerhand geschönte Berichte über die Konsultationen mit den Gram Sabhas an, in denen eine Einwilligung durch die Dorfbewohner konstruiert wurde.

Eine weitere, entscheidende Lücke im normativen Bereich bildet die Annahme, die noch aus der Kolonialzeit stammt, es gebe lediglich individuelle Besitzansprüche. Kollektive Land- und Zugangsrechte der Stammesgemeinschaften zu Wald, Wasser, Wegen und anderen natürlichen Ressourcen sind nicht kodifiziert. Dies bleibt bei der Frage der Entschädigung außen vor. Ebenso unberücksichtigt bleiben bei der Feststellung der Fläche die unterschiedlichen Formen der Landnutzung; intensiv bebautes Land, Bracheland und Reservoirs zur Aufrechterhaltung der genetischen Vielfalt der lokalen Flora. Diese Reservoirs fallen ersatzlos aus der Zählung. Auch der Rest des individuell zugeordneten Landbesitzes ist nicht sicher. Die meisten dieser Länder befinden sich in wirtschaftlich rückständigen Regionen, sind von geringem Geldwert, und insofern erhalten die Eigentümer eine geringe Entschädigung, während durch das Projekt die Preise für Ersatzland steigen. Immer und überall befinden sich schließlich Geldverleiher und Händler vor Ort, die über Pfändungen die Kontrolle über das Land erlangen.

Welchen Wert besitzt die Möglichkeit der richterlichen Überprüfung? Zum einen häufen sich Gerichtsurteile der Oberen Gerichte in den Bundesstaaten, die die Einhaltung der Verfahren und der angemessenen Beteiligung der Betroffenen überprüfen und gelegentlich auch für ungültig befinden. Ebenso überprüfen die Gerichte die Plausibilität von Regierungsplänen zur Kompensation der betroffenen Bevölkerung. Besonders kritisch beäugen die Obersten Landesgerichte inzwischen die Möglichkeit – und den Missbrauch – des beschleunigten Landerwerbs (*fast track land acquisition*). Die Rechtsprechung

ist hier zwar nicht einheitlich, aber die Verfahren zum Landerwerb durch die Einstufung „eilig“ abzukürzen und dadurch Einwendungen auszuhebeln, werden zugunsten der lokalen Bevölkerung restriktiv behandelt.

Zum anderen ist bislang bei Adivasi keine gesonderte soziokulturelle Verträglichkeitsstudie vorgesehen, so dass vieles von der Umweltverträglichkeitsstudie abgedeckt werden muss (*environmental impact assessment*). Die Anhörung der betroffenen Bevölkerung an einem zugänglichen Ort ist hier zwingend vorgeschrieben, nicht jedoch die Übersetzung selbst der wichtigsten Projektunterlagen in die lokale Sprache. Der Manipulation solcher Anhörungen sind keine faktischen Grenzen gesetzt, und selten wird eine Möglichkeit ausgelassen. Einwendungen gegen die Richtigkeit der Anhörung sind an die nationale Schlichtungsstelle zu richten (*National Environment Appellate Authority*). Bislang haben nur wenige Entscheidungen Anhörungsverfahren widerrufen. Die Einer der seltenen Fälle betrifft den Bau eines thermischen Kraftwerks bei Singharia im Jangir-Champa-Distrikt in Chhattisgarh.

Schließlich bleibt die Kontrollklage vor dem Obersten Gerichtshof (*Supreme Court*). In allen wichtigen Entscheidungen etwa zum Narmada-Staudamm oder zu Sonderwirtschaftszonen folgte der Oberste Gerichtshof dem Vorrang des industriellen Entwicklungsleitbildes, wenn es darum ging, nationales Interesse gegen kulturelle Besonderheiten lokaler Bevölkerung abzuwägen. In einigen Fällen durchaus mit Minderheitenvoten, die zumindest die wachsenden Zweifel an diesem Modell auch in der Richterschaft zum Ausdruck bringen. Im Ergebnis kann es jedoch nicht zufrieden stellen, wenn der oberste Gerichtshof Indiens dem indischen Ableger der koreanischen Stahlfirma POSCO Ltd., erlaubt (Entscheidung 2008), in Paradeep (Orissa) ein Stahlwerk gegen den Widerstand der lokalen Bevölkerung

zu errichten und zu betreiben. Ebenfalls im August 2008 gab der Oberste Gerichtshof dem britischen Aluminiumhersteller Vedanta grünes Licht zum Bauxitabbau in den Niyamgiri Hills im Kalahandi-Distrikt in Orissa. Ein Vorhaben, von dem inzwischen sogar die britische Regierung wegen der katastrophalen Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung Abstand genommen hat.

## Gewalteskalation

Über den Rechtsweg hinaus scheuen sich einzelne Landesregierungen nicht, ihre Interessen schlicht mit Gewalt durchzusetzen. Der Landesregierung von Orissa wird in mehreren Fällen vorgeworfen, bis in die jüngste Zeit Angehörige der Adivasi per Zwang von ihren Gebieten umgesiedelt zu haben; so rund 10 000 Bewohner des Bhadrak-Distrikts zugunsten eines großen Flutkontrollprojektes am Salandi-Nalia-Flusssystem. Solche Beispiele gibt es zuhauf, wenngleich nicht immer in dieser Größenordnung, und nicht in allen Bundesstaaten.

Die Berücksichtigung von Traditionen und unterschiedlichen Lebensentwürfen befindet sich in Indien trotz Verfassungsvorgaben selbst normativ in einem unterentwickelten Zustand. Ebenso gering ist der faktische Zugang von Betroffenen zu den existierenden Rechtsmitteln, wollten sie gegen ein Vorhaben auf ihrem Land vorgehen. Dies beginnt bei fehlenden Kenntnissen über Rechte und Verfahren und hört bei mangelnden Finanzen zwecks anwaltlicher Beratung nicht auf. Die Gewalteskalation in einigen Gebieten Indiens unter Beteiligung von Adivasi-Völkern lässt sich ohne die hier skizzierte, fatale Weigerung der Mainstream-Gesellschaft gegenüber gleichen Entwicklungsoptionen für alle nicht erklären. Vertreibung kann dafür als synonyme Begriff gewählt werden. Die Umsetzung des Verfassungsauftrags finden wir bislang eher unter den Widerständigen.