

die wir uns bewegen sollen. Die Sozialstruktur entscheidet darüber, wie weit es uns gelingt, uns zu bewegen und mit welcher Geschwindigkeit.“

Hierzu hat Bhimrao Ramji Ambedkar schon 1949 die bis heute visionäre Erkenntnis eingebracht, dass Indien in der Politik die Gleichheit herstellen wird, während Ungleichheit im sozialen und wirtschaftlichen Leben fortbestehen. In seiner letzten Rede vor der verfassungsgebenden Versammlung am 25. November 1949 warnte Ambedkar davor, dass die Verweigerung sozialer Gleichheit über eine zu lange Zeit die politische Demokratie aufs Spiel setze. Indien ist dieser Gefahr noch nicht entronnen. Die offizielle Zahl der Kinderarbeiter im Jahr 2001 betrug 112,36 Milli-

onen. Fast die Hälfte der Kinder liegt in der Altersgruppe 14 bis 16. Statt in der Schule müssen sie in irgendeiner Form in der Produktivitätskette aktiv sein. Statt von den Regeln gegen ökonomische Ausbeutung nach Artikel 24 der Verfassung begünstigt zu werden, sind sie Ausbeutung und Armut preisgegeben.

Viele der in der Verfassung garantierten Rechte finden wohl mehr durch Übertretung als durch Einhaltung Beachtung. Absichten und Taten des Staates entsprechen einander nicht. Mitunter scheint es eine wachsende Tendenz zu geben, verfassungsmäßige Rechte rückgängig zu machen und sie in ihrer Handhabung zu beschneiden, anstatt ihrem Geist gerecht zu werden. Die aktuelle Sozialpoli-

tik wird mehr durch die neo-liberale Orientierung bestimmt als durch den Geist der indischen Verfassung. Das ist die Stelle, an der „wir, die Inder“, die wir uns feierlich eine wunderbare Verfassung gegeben haben, uns einmischen und darum bemühen müssen, die Kluft zwischen den Versprechen und ihrer Umsetzung zu überbrücken. Eine riesige Zahl von jungen Bürgern der Republik warten noch immer darauf, ihre verfassungsmäßigen Rechte genießen zu dürfen.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Edgar Marsh.*

Zum Autor

C.J. George ist Regionalkoordinator Südasien von *terre des hommes*, Deutschland.

Rechtseinheit und Rechtsvielfalt

Verfassung, Notstand und Zivilgesellschaft im Nordosten Indiens

Nobokishore Urikhimbam und Theodor Rathgeber

Das indische Rechtssystem ist ein Paradoxon. Der politische Gestaltungsauftrag geht von einer für alle gültigen, einheitlichen Verfassung aus, die jedoch selber durch Artikel 372 feststellt, dass alle bei Verfassungsbeginn (26. Januar 1950) geltenden Rechte als Recht des neuen Staates in Kraft bleiben. Gleichzeitig erteilt die Verfassung der neuen Gesetzgebung und Rechtssprechung den Auftrag, im Laufe der Zeit gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen. Die Rechtseinheit Indiens umfasst daher bis heute eine Vielfalt unterschiedlicher normativer Rechtsordnungen: britisches Recht, traditionelle Rechte der Hindus und Moslems, Rechte der Stammesgesellschaften, regionales Gewohnheitsrecht. Einiges davon bündelt sich in der Verfassungs- und Gesetzgebungsordnung im Nordosten Indiens.

Unter „Nordosten Indiens“ verstehen wir heute im wesentlichen die Bundesstaaten Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland und Tripura. Sie werden als „Schwester-Staaten“ bezeichnet; nicht zuletzt ein symbolisch-sprachlicher Hinweis auf heute noch existente matrilineare Strukturen bei einzelnen Völkern.

Die nordöstlichen Bundesstaaten unterscheiden sich in ihrer Geschichte, den zahlreichen Völkern und Nationalitäten deutlich von der Bevölkerung im Kernland der indischen Union. Der SÜDASIEN-Schwerpunkt in Heft 2/2009 illustriert einiges davon. Nur so viel an dieser Stelle: Die Vielzahl der dortigen Völker geht mit einer Fülle verschiedener Sprachen, Traditio-

nen und Lebensentwürfen einher; in Sachen Verwaltung unterstand die Region jahrzehntelang nicht dem indischen Innen- sondern dem Außenministerium. Nicht von ungefähr gehen mit der Gründung der nordöstlichen Bundesstaaten Konflikte und Proteste einher, die die Selbstbestimmung der Völker und ethnischen Gruppen zum Inhalt haben.

Der im Vergleich zum indischen Kernland deutlich andere ethnisch-kulturelle Hintergrund im Nordosten ist bis heute Gegenstand nicht nur bewaffneter Konflikte, sondern auch von Sonderrechten in der Verfassung sowie einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Initiativen, die friedlich eine auf Freiheit, Gleichheit und Respekt gegenüber der kulturellen Erbschaft beruhende Verfassungswirklichkeit einfordern. Die indische Verfassung kennt die juristischen Figuren der Territorialautonomie, autonomer Körperschaften und Minderheitenschutz in Form des 5. und 6. Anhangs zur Verfassung (*V. Schedule* und *VI. Schedule*). Die *V. Schedule* (Artikel 244 der Verfassung) betrifft die Adivasi, die der Artikel von M. Kujur in diesem Heft behandelt.

Der 6. Anhang (Artikel 244 und 275 der Verfassung) wurde speziell mit Blick auf den Nordosten Indiens geschaffen, nicht zuletzt mit der Absicht, die Sezession der gesamten Region zu verhindern. Die autonomen Organe, etwa in Gestalt der Landesregierungen, verfügen über Sonderrechte vor allem in der Bildungs- und Sprachenpolitik. Autonome Distriktversammlungen (*Autonomous District Councils*) entscheiden über Fragen der Land- und Forstwirtschaft, der Gewässernutzung, im Erbschafts- und Familienrecht, über Sitten und Bräuche und betreiben kommunale Selbstverwaltung. Solche Ratskörperschaften gibt es in Form der *Bodoland Territorial Council*, *North Cachar Hills*, *Karbi Anglong* (in Assam), *Khasi Hills*, *Jaintia Hills*, *Garo Hills* (in Meghalaya), Distriktversammlungen der Mara, Lai und Chakma in Mizoram und in der *Tripura Tribal Area*. Eine dritte Ebene der lokalen Regierung stellen die Gemeinde- bzw. Dorfräte (*Panchayats*) dar, die sich aus traditionellen Führungsrepräsentanten und -repräsentantinnen der jeweiligen Völker rekrutieren.

Eine gemeinsame Institution der nordöstlichen Bundesstaaten bildet

der 1971 eingerichtete Rat des Nordostens (*North East Council*), der die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region vorantreiben soll und auf der Basis einer einheitlichen Jurisdiktion arbeitet. Eine Art Oberlandesgericht mit Sitz in Guwahati (Landeshauptstadt von Assam) führt die juristische Aufsicht. Weitere institutionelle Klammern der Region Nordost bildeten im Jahr 1995 die Körperschaft zur Entwicklungsfinanzierung und 2001 das Ministerium der Unionsregierung zur Entwicklung des Nordostens. Insoweit zeigt sich Indien staatsrechtlich durchaus anspruchsvoll im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern mit einer ähnlichen Vielfalt an ethnischen Gruppen.

Aus vielerlei Gründen, einschließlich des Mangels an wirtschaftlicher Entwicklung und der Verkümmern des politischen Aufbruchs durch Korruption und Vetternwirtschaft unter den regionalen Eliten, haben sich dezentrale demokratische Institutionen und die zivilgesellschaftliche Kontrolle der Politik wenn überhaupt, dann buchstäblich unter Lebensgefahr entwickelt. Außerdem vertreten politische Kräfte in ganz Indien quer zum Parteienspektrum die Idee eines zentralistischen Staatsaufbaus mit weitreichenden Vollmachten für die Unionsregierung. So blieb eine substantielle Regionalautonomie bislang unterentwickelt, was wiederum zahlreiche Sezessionskonflikte beförderte und Unionsregierungen dazu verleitete, die Nordostregion vor allem unter dem Aspekt staatlicher Sicherheit zu behandeln.

Staatsrechtlich wurde die Region unter die Kuratel eines Sonderermächtigungsgesetzes, den *Armed Forces (Special Powers) Act* (AFSPA) von 1958 gestellt. Die Militarisierung der Region und der oft zügellose Einsatz von Gewalt haben massive Menschenrechtsverletzungen zur Folge, verursacht zu großen Teilen von staatlichen Sicherheitskräften, aber auch seitens der bewaffneten Aufstän-

dischen (vgl. SÜDASIEN 2/2009). Ursprünglich sollte AFSPA einen auf kurze Zeiträume befristeten gesetzlichen Rahmen schaffen, um bewaffnete Aufstände im Nordosten und seit 1990 in Jammu und Kashmir zu bekämpfen. Die Bedrohung der staatlichen Verfasstheit und die Sicherheit der Staatsbürger legt staatsrechtlich eine Art Notstandsgesetzgebung mit Sonderrechten für Sicherheitsorgane durchaus nahe. Zweifelhaft ist, ob der AFSPA dazu ein rechtsstaatlich taugliches Mittel darstellt.

Indische und externe renommierte Menschenrechtsorganisationen, verschiedene UN-Organe und die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navanethem Pillay (im März 2009), bezweifeln dies nachdrücklich. Der UN-Ausschuss zur Überprüfung des internationalen Übereinkommens über zivile und politische Rechte (Zivilpakt) beschäftigt sich seit 1991 mit dem AFSPA. Er befragte die Regierung Indiens mehrfach nach der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Blick auf Artikel 6 des Zivilpakts, dem Recht auf Leben, ohne eine befriedigende Antwort zu erhalten. Ebenso haben der UN-Ausschuss zur Überprüfung des Abkommens gegen Rassismus (CERD) und der UN-Ausschuss zur Kinderrechtskonvention die indische Regierung mehrfach darauf hingewiesen, dass der indische Staat seinen Schutzverpflichtungen insbesondere im Kontext des AFSPA nicht nachkommt.

Selbst funktionslogisch sind Zweifel am AFSPA mehr als angebracht. Während der bewaffnete Widerstand verschiedener Gruppierungen zu- statt abnahm, verbreiteten sich gravierende Menschenrechtsverletzungen im Kontext des AFSPA geradezu explosionsartig: Folter, extralegale Tötungen, Tod in Gefängnissen, exzessive Gewalt gegen Protestbewegungen, sexualisierte Gewalt, willkürliche Verhaftungen, manipulierte oder verschleppte Strafprozesse und die Strafflosigkeit der Angehörigen der Si-

cherheitsorgane. Berühmt berüchtigt sind etwa die paramilitärisch organisierten und in die Kommandostruktur des Militärs integrierten *Assam Rifles* oder *Tripura State Rifles*, denen Morde und extralegale Tötungen zur Last gelegt werden, ohne dass je ein Verfahren eröffnet worden wäre.

Rechte der Sicherheitsorgane

Der *Armed Forces (Special Powers) Act* stattet die Angehörigen staatlicher Sicherheitskräfte, der Grenztruppen (*Border Security Force*) und assoziierter paramilitärischer Verbände mit uneingeschränkten Vollmachten bei Operationen in „Krisengebieten“ (*disturbed areas*) aus und garantiert weitgehend Straffreiheit; wobei „Krisengebiet“ im Gesetz (Sektion 3) vage formuliert ist. Auch ein nicht im Dienst befindlicher Offizier der Streitkräfte kann auf bloßen Verdacht hin eine Person töten, um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten (Sektion 4.a und 15). Ebenso können die Streitkräfte und assoziierte paramilitärische Gruppierungen Verdächtige ohne richterliche Verfügung festnehmen und in Haft halten oder Eigentum zerstören, das im Verdacht steht, von Aufständischen genutzt worden zu sein (Sektion 4). Verhaftete sollen zwar „baldmöglichst“ der Polizei übergeben werden, das Gesetz (Sektion 5) gibt jedoch keine genaue Zeitbeschränkung vor. Die einzige Möglichkeit der Haftprüfung eröffnet das *habeas corpus*-Verfahren; soweit Zugang zu einem Gericht besteht. Ohne ausdrückliche Erlaubnis der Unionsregierung kann kein Angehöriger der Streitkräfte vor Gericht gebracht werden (Sektion 6). Obwohl die Sicherheitskräfte unter AFSPA den Zivilbehörden „Hilfe“ leisten sollen, bedeutet AFSPA faktisch das uneingeschränkte Militärrecht auf unbestimmte Zeit.

Unions- wie Landesregierungen sind nicht völlig untätig, sondern richten Untersuchungskommissionen zumindest in solchen Fällen ein, die öffentliche Aufmerksamkeit erregen. In Ver-

bindung mit dem AFSPA unterliegen die Berichte solcher Untersuchungskommissionen jedoch einer strengen Zensur, bleiben intransparent oder werden gar nicht erst veröffentlicht und sind selbst in offenkundigsten Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen folgenlos; wie im Fall der Vergewaltigung und Ermordung von Thangjam Manorama durch Soldaten der *Assam Rifles* im Juli 2004. So entsteht der Eindruck, die Einrichtung solcher Kommissionen diene allein dem Zweck, die Empörung der Betroffenen abzuschwächen und der Öffentlichkeit staatliches Handeln vorzugaukeln.

In Indien sprechen sich nicht mehr nur Menschenrechtsorganisationen für die Abschaffung des AFSPA aus. Das vom Innenministerium der Unionsregierung 2004 eingesetzte *Reddy-Committee* kam in seinem Bericht vom Juni 2005 zum Schluss, AFSPA sei zum Symbol der Unterdrückung, zum Hassobjekt und zum Instrument der Diskriminierung und Willkür geworden. Die Berufung der Kommission war intensiven Protesten gegen den Mord an Thangjam Manorama geschuldet. Das Komitee befand, der AFSPA sollte abgeschafft und notwendige Notstandsmaßnahmen in bestehende Gesetzeswerke integriert werden; namentlich den *Unlawful Activities (Prevention) Act* von 1967. Das Komitee empfahl ebenfalls, Notstandsregelungen alle sechs Monate durch das Parlament überprüfen zu lassen. Die Schlussfolgerungen wurden 2005 dem Premierminister und der Unionsregierung übergeben; ohne dass entschiedene Maßnahmen ergriffen worden wären. Die Kommission für administrative Reformen (*Administrative Reforms Commission*) schloss sich 2007 den Empfehlungen des *Reddy-Committee* weitgehend an. Der Bericht 2007 wurde jedoch vom damaligen Verteidigungsminister umgehend zurückgewiesen.

Im Vorfeld hatte der Oberste Gerichtshof Indiens (*Supreme Court*) im

Jahr 1997 in der Sache *Naga People's Movement of Human Rights v Union of India* (AIR 1998 SC 431) den AFSPA zwar mit der Verfassung vereinbar erklärt. Das Gericht befand jedoch, dass Gewaltanwendung auf das notwendige Minimum zu beschränken sei und Verhaftete innerhalb von 24 Stunden dem Gericht vorzuführen sind. Anfang 2009 drohte die Nationale Menschenrechtskommission Indiens dem Innenminister der Unionsregierung, ihn vor die Kommission zu zitieren, sollte die Unionsregierung im Mordfall Rathojoy Reang in Tripura keine Anklage gegen einen Offizier und einen Untergebenen der *Assam Rifles* zulassen. Mehrere Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof sind weiterhin anhängig, den AFSPA als verfassungswidrig erklären zu lassen. Selbst Premierminister Manmohan Singh wollte den AFSPA „humanisieren“; laut Rede in Imphal (Landeshauptstadt von Manipur) im Dezember 2006. Die Premierminister der Bundesstaaten Jammu und Kashmir sowie von Assam sprechen sich inzwischen öffentlich für die Abschaffung des AFSPA aus. Nachrichten vom Oktober und Dezember 2009 ließen darauf schließen, dass die Unionsregierung an Änderungen am AFSPA arbeitet. Nicht zuletzt die Aufstandsbekämpfung gegen die Naxaliten unter dem *Code Greenbunt* hat jedoch die Diskussionen der Politik eher wieder in Richtung Ausweitung des AFSPA gedreht.

Dazu kommen ernst zu nehmende Hinweise, dass die staatlichen Sicherheitskräfte mit Hilfe von AFSPA auch den zivilen Protest unter Beschuss nehmen: Proteste gegen mangelhafte Infrastrukturversorgung, gegen illegalen Handel mit Drogen, Waffen und Menschen, gegen fehlende Rechtsstaatlichkeit, die Bedrohung durch gigantische Staudammprojekte oder gegen Rohstoffabbau ohne öffentlichen Anhörungsverfahren; so z.B. Uran in Meghalaya und Chrom in Manipur. Juristisch und politisch könnten Verfassungsanspruch und Lebenswirk-

lichkeit in weiten Bereichen der nordöstlichen Bundesstaaten Indiens nicht weiter auseinander klaffen; selbst unter Berücksichtigung staatlicher Notstandsmaßnahmen.

Ist unter solchen Bedingungen überhaupt zivilgesellschaftliches Agieren möglich, das an der Weisheit staatlichen Handelns öffentlich zweifelt, unbequem, ungehorsam und widerständig ist? Es existieren solche Bemühungen, auch wenn sie es in der Tat schwer haben und oft genug ungerechtfertigt im Hintergrund bleiben, weil der „bewaffnete Kampf“ für Politik und Medien spektakulärer ist. Friedlicher Widerstand und zivile Konfliktaustragung haben im übrigen in Indien eine lange, mit dem Namen von Mahatma Gandhi verknüpfte Tradition. Im Nordosten Indiens sind mehrere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aktiv, die selbst in komplexen Konfliktsituationen der Gewalteskalation widerstehen und Raum für friedliche Konfliktlösungen schaffen wollen.

„Do No Harm“

Zu einiger Bekanntheit hat es dabei das Anfang der 1990er Jahre gegründete Netzwerk von NGOs, die *United NGO Mission to Manipur* (UNMM) gebracht. Das Netzwerk brach vor allem auch interne Tabus, etwa über die Konflikte der Untergrundorganisationen der Kukis und Nagas untereinander zu sprechen. Beide Ethnien sind im Netzwerk vertreten und das Netzwerk drohte, an den internen Konflikten zu zerbrechen. Um weiter gemeinsam arbeiten zu können, wagte das Netzwerk, sich der Frage nach der Interaktion zwischen ihrer Arbeit und dem gewaltsamen Konflikt zu stellen. Mithilfe der „Do No Harm“-Methodik lernten sie, die Wirkung ihrer Arbeit auf den Konflikt zu reflektieren und zu analysieren. Sie stellten fest, dass sie bei der Auswahl von Mitarbeitenden und Zielgruppen bewusst Entscheidungen treffen können, Menschen aus verschiedenen Ethnien

über die Konfliktgrenzen hinweg zusammenzubringen. Bei Maßnahmen der ländlichen Entwicklung oder der Sozialarbeit mit Drogenabhängigen und HIV/AIDS-positiven Menschen wurden bewusst Verbindungen zwischen Angehörigen verfeindeter Ethnien hergestellt. Die Mitgliedschaft im Netzwerk wurde auf weitere Organisationen erweitert, um eine möglichst große ethnische Vielfalt abzubilden. Dies ist einfacher geschrieben als umgesetzt, denn mit der größeren Vielfalt steigt auch das potentielle Misstrauen innerhalb der Mitgliedschaft. So ist es immer wieder notwendig, mit großer Sensibilität an den Vorurteilen und Ängsten untereinander zu arbeiten. Ein schwieriger Prozess, denn er verlangt von den Beteiligten, ethnische Vorurteile und über die Jahrzehnte gewachsene Animositäten zugunsten gegenseitigem Vertrauen zu überwinden. Heute umfasst das Netzwerk etwa 200 reguläre und assoziierte Mitgliedsorganisationen in allen Distrikten Manipurs, darunter über 50 Frauenorganisationen.

Das Netzwerk macht Eingaben gegenüber der Regierung des Bundesstaats und der Union, um Menschenrechtsverletzungen durch Gewaltakteure aufzudecken, politische Forderungen zu stellen – wie die für ein bundesstaatliches Friedenskomitee – und um die Situation in Manipur international bekannt zu machen. Zunehmend ist es möglich, Ursachen für die Weiterführung des Konflikts durch Akteure aufzudecken, die von der Bürgerkriegsökonomie enorm profitieren. Hier geht das Netzwerk mit äußerster Vorsicht vor, um Leib und Leben der kritischen Akteure nicht zu gefährden.

Eine zentrale Rolle spielen engagierte Frauenorganisationen, die im Netzwerk eine eigene Plattform aufgebaut haben. Sie können die in Konfliktsituationen vorhandenen Spielräume und zur Verfügung stehenden Mittel für die Aufrechterhaltung des Friedens häufig besonders effektiv nutzen,

wenn sie ihre traditionellen Rollen als Mütter und Versorgerinnen einsetzen. Sie greifen dabei auf eine Tradition des Zusammenarbeitens von Frauen quer zu allen Bevölkerungsgruppen zurück. In einigen Fällen sind Mütter in umkämpfte Gebiete des Landesinneren gezogen und haben die Untergrundkämpfer ermutigt, der Gewalt abzuschwören. Sie nahmen sich u.a. die 1992 von der *Naga Mother's Association* zusammen mit einer Meitei-Frauengruppe initiierte Friedenskampagne „*Shed no more blood*“ (Stopp das Blutvergießen) zum Vorbild. An der Basis konnten damit viele Konflikte entschärft und Gewalt verhindert werden.

Mit seiner Vision, gewaltlos nicht unbedingt zur Lösung, aber zur Gestaltung des Prozesses einer nachhaltigen, gesellschaftlichen Transformation beizutragen, steht das Netzwerk nicht nur in der Tradition Gandhis, sondern verkörpert den von der indischen Verfassung formulierten Citoynen als Basis jeglicher demokratischen Staatsstruktur. Ist es Ironie der Geschichte oder die ungebrochene Hoheit politischen Denkens aus vorkonstitutioneller Zeit, dass das Netzwerk UNMM und andere gleichgelagerte Initiativen zum Objekt staatlich-repressiven Handelns macht? Der Verfassung Indiens zum Durchbruch zu verhelfen, erfordert die nachhaltige öffentliche Aufmerksamkeit für solches Engagement gerade auch im Ausland.