



# Adivasi-Rundbrief 29

- Solidarität mit Indiens Ureinwohnern -

Hg.: Adivasi-Koordination in Deutschland e.V.

Jugendheimstr.10, 34132 Kassel

Mai 2007

## Die Adivasi und der Wald

Ein neues Gesetz erkennt die Rechte der Adivasi-Bevölkerung am Wald an  
Vorgeschichte und Informationen zur *"Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Bill, 2006"*

Nach fast zweijähriger Auseinandersetzung verabschiedete das indische Parlament (*Lok Sabha*) am 15. Dezember 2006 das oben genannte Gesetz. Am 18. Dezember stimmte das Oberhaus (*Rajya Sabha*) zu, am 29. Dezember unterschrieb der Präsident und am 2. Januar 2007 wurde es im Amtsblatt als *Act No. 2 of 2007* veröffentlicht. Damit ist es in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde ein wichtiger Schritt zur Anerkennung und Sicherung der Rechte der Adivasi und anderer Waldbewohner vollzogen, damit sie - auch weiterhin - in den Wäldern leben und die Waldprodukte zur Sicherung ihres Überlebens nutzen können.

Doch ist das Gesetz auch in der gegenwärtigen Fassung nicht ganz zufriedenstellend. Es hat viele Kompromisse gegenüber den Interessen der Nicht-Adivasi (Industrien, Umweltschützer, Landbesitzer, Bürokraten usw.) zugelassen. Und einige Fragen sind offen geblieben, welche die Adivasi-Rechte deutlich mehr gestärkt hätten. Nach Meinung von Adivasi-Organisationen ist noch die Klärung von begrifflich und inhaltlich umstrittenen Passagen erforderlich, ebenso Änderungen an einigen Teilen des Gesetzes. Und die Umsetzungsrichtlinien müssen noch festgelegt werden.

### Historischer Betrug an der Selbstverwaltung

Nach dem Zensus des Jahres 2001 sind in Indien 577 Gemeinschaften als registrierte Stämme (*Scheduled Tribes*) anerkannt. Das sind ca. 84,32 Millionen Menschen, ca. 8,3 % der Bevölkerung. Nicht-offizielle Zählungen nennen sogar 635 Gemeinschaften. Ein großer Teil von ihnen lebt in den Zentral- und Nord-Ost-Regionen Indiens. Zahlenmäßig variieren diese Gemeinschaften inzwischen sehr. Während auf den Groß-Andamanen die Zahl der Onge oder Jarawa auf weniger als 100 Personen dezimiert ist, beläuft sich die Zahl der Gond in Indien auf etwa 5 Millionen. Die Adivasi bewohnen ca. 15 % der geographischen Fläche Indiens, hauptsächlich Wälder, gebirgige oder auch ebene Gegenden mit zahlreichen natürlichen Ressourcen. Während der Kolonialzeit und selbst nach Erlangung der Unabhängigkeit waren diese Adivasi-Regionen Objekt

der Vereinnahmung, Zerstörung und Vertreibung durch staatliche Institutionen, private Unternehmen und Plantagenbesitzer.

Es gibt zahlreiche historische Belege des friedlichen oder gewalttätigen Widerstands der Adivasi (Revolte der Pahariya in Bihar 1772-80, der Munda in Palamu 1819-20, der Santhal 1855-60 usw.) bis zur Gegenwart hin. Die politischen Machthaber während der Kolonialzeit und auch danach versuchten, das Land, die Wälder und die Aufstände der Adivasi durch eine Reihe von Gesetzen und durch staatliche Gewalt unter Kontrolle zu bringen. Das begann mit dem *Forest Act of 1864* (konsolidiert als *Indian Forest Act of 1927*), wurde mit dem *Scheduled District Act of 1874* auf weite Regionen und mit der *Forest Policy 1894* sowie dem *Government of India Act of 1919* (später modifiziert als *Government of India Act of 1935*) auf das ganze Land ausgeweitet. Die gebirgigen Adivasi-Gegenden im Nord-Osten wurden jedoch als *Excluded Areas* und die in Zentralindien als *Partially Excluded Areas* von der direkten Verwaltung ausgenommen, obwohl die Ressourcenausbeutung weiterhin stattfand. Die britische Verwaltung beschränkte sich hier auf die formelle Repräsentanz und ließ die selbständige lokale Verwaltung weiterhin ganz oder teilweise zu, anders als in den so genannten *Presidency Areas* und den *Residency Areas* - den Gebieten lokaler Herrscher im übrigen Indien. Dort übte die britische Krone jeweils die volle bzw. weitreichende Verwaltungsmacht aus.

Nach Erlangung der Unabhängigkeit bildeten zunächst die *Presidency Areas* den Kern der indischen Union. Die *Residency Areas* wurden nach Verhandlungen und Kompensationleistungen mit dem *Deed of Accession* von den lokalen Herrschern übernommen. Die *Excluded Areas* und die *Partially Excluded Areas* (auch als *Agency (Tribal) Areas* bekannt) wurden jedoch ohne Verhandlungen und Kompensation administrativ einverleibt und in Bundesstaaten aufgeteilt. Die bundesstaatlichen Grenzbeziehungen führten zur administrativen Aufteilung von Adivasi-Gemeinschaften, die davor autochthone Verwaltungsformen praktiziert hatten. Artikel 244 (1)

und (2) der indischen Verfassung (*Schedule V* für Regionen in den Bundesstaaten Andhra Pradesh, Jharkhand (früher Teil von Bihar), Gujarat, Himachal Pradesh, Maharashtra, Madhya Pradesh, Chhattisgarh (früher Teil von Madhya Pradesh), Orissa, Rajasthan, und *Schedule VI* für den Nord-Osten) sicherte dann verschiedene Formen der traditionellen Selbstverwaltung und die Landrechte, die jedoch ständig verletzt wurden.

Erst das im Dezember 1996 vom indischen Bundeparlament verabschiedete Gesetz *Provisions of the Panchayats (Extension to the Scheduled Areas) Act 1996*, kurz als *PESA Act* bezeichnet, stellte das bis dahin wichtigste Instrument für die Durchsetzung der Rechte der Adivasi und für einen so weit wie möglich selbstbestimmten Entwicklungsprozess dar (siehe Adivasi-Rundbrief 23, März 2005 für weitere Details). Der *PESA Act* sollte helfen, die bestehenden Dissonanzen zwischen den Adivasi-Traditionen der Selbstverwaltung und dem modernen Rechtssystem zu beseitigen. Obwohl das Gesetz bereits vor mehr als 10 Jahren verabschiedet wurde, hat bisher keiner der 9 Bundesstaaten mit *Schedule V*-Gebieten Landesgesetze und Umsetzungsrichtlinien in genauer Übereinstimmung mit dem *PESA Act* verabschiedet. In den *Schedule VI*-Gebieten im Nord-Osten genießen Stammesräte zwar weitgehende Selbstverwaltungsrechte, aber in den dortigen Bundesstaaten Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland und Tripura herrscht Ausnahmezustand: hier gilt der *Armed Forces (Special Powers) Act 1958*.

In den Jahren seit der Unabhängigkeit haben die jeweiligen Regierungen darüber hinaus verschiedene umweltbezogene Gesetze erlassen (*Wildlife Protection Act 1972*, *Forest (Conservation) Act 1980*, *Environment Protection Act 1986*) und in einer Weise angewendet, dass nicht nur die Selbstverwaltungsrechte der Adivasi eingeschränkt, sondern die Menschen auch zu Gesetzesbrechern abgestempelt, sie aus den Wäldern vertrieben und in ihrer baren Existenz bedroht wurden.

Erst 1988 würdigte die indische Regierung zum ersten Mal die traditionellen Rechte der Adivasi in den Wäldern und ihre Rolle bei deren Erhaltung. Die *National Forest Policy 1988* erkannte auch die symbiotische Beziehung zwischen Adivasi und Wäldern an, sie sicherte jedoch keine Landrechte für die Adivasi. Damit wurde der gegen die Adivasi gerichtete *Forest (Conservation) Act 1980* zwar teilweise gelockert, aber die gewaltsamen Vertreibungen fanden in einigen Bundesstaaten weiterhin statt. Die Adivasi wurden unverändert als "Eindringlinge" angesehen. Da die meisten Bundesstaaten die *National Forest Policy* nicht umsetzten, musste die Zentralregierung zwei Jahre später, im September 1990, Richtlinien für die Umsetzung der *Forest Policy*

formulieren: Die Bundesstaaten wurden hierin aufgefordert, die Landansprüche derjenigen Adivasi zu regeln, die durch schriftliche Belege nachweisen konnten, dass sie vor 1980 Land im Wald besaßen. Alle anderen galten weiterhin als "Eindringlinge" und sollten vertrieben werden. In den folgenden Jahren verschärfte sich jedoch die Situation der Menschen, die in und von den Wäldern lebten, als der *Supreme Court*, das oberste Gericht Indiens, 1995 aufgrund einer Klage von T.N. Godavarman Thirumulpad gegen die Zentralregierung noch schärfere Anordnungen gegenüber den Adivasi erließ. Dies nahmen die Landesregierungen zum Anlass, die Adivasi noch massiver und brutaler aus den Wäldern zu vertreiben.

Die gewalttätigen Auseinandersetzungen spitzten sich in den folgenden Jahren bedrohlich zu. Im Oktober 2002 erließ die Zentralregierung neue Richtlinien und forderte die Bundesstaaten auf, auch nicht-schriftliche Zeugnisse für das Existenzrecht in den Wäldern zu akzeptieren und die Vorschläge zur Regelung der Besitzrechte der Adivasi umzusetzen. 1980 als Stichjahr für die Anerkennung der Existenzrechte im Wald wurde jedoch beibehalten. Die Richtlinien wurden aber weiterhin missachtet und die Vertreibungen fortgesetzt. Zwischen Mai 2002 und Februar 2004 wurden ca. 300.000 Menschen in den Wäldern vertrieben und ihrer Existenzgrundlage beraubt. Ihre Häuser wurden verbrannt, ihre Ernte wurde vernichtet, sie wurden brutal geschlagen und einige wurden getötet. Als die Situation kritisch wurde, verkündete die Regierung öffentlich, dass die Adivasi ein historisches Unrecht erlitten hätten, indem ihr traditionelles Existenzrecht in den Wäldern bestritten und ihre Rolle bei der Erhaltung der Wälder und Umwelt missachtet worden seien. Dieses Unrecht solle nun korrigiert und Maßnahmen zugunsten der Adivasi umgesetzt werden. Im Februar 2004 formulierte die Regierung dementsprechende neue Richtlinien.

Aber trotz all dieser Richtlinien hielt die gewaltsame Vertreibung der Adivasi an, wenn sie keine Landdokumente vorweisen konnten. In einigen Gegenden erfolgte die Vertreibung sogar, wenn Dokumente vorhanden waren. Die politische Situation wurde brisant. Viele Adivasi-Distrikte entwickelten sich seit den 1990er Jahren als gefährliche Unruhegebiete. Adivasi schlossen sich massenweise den friedlichen oder auch den gewalttätigen Widerstandsbewegungen an. In 170 Distrikten konnten maoistische Untergrundbewegungen ("Naxaliten") inzwischen ihre Aktivitäten entfalten.

In Maharashtra erklärte sich - nach massiven Auseinandersetzungen im Oktober 2002 - die Regierung dazu bereit, bei der Frage der Regelung der Landrechte außer offiziellen Landurkunden, die oft ungenau oder falsch waren, auch mündliche und gegen

ständige Beweise zuzulassen, die von der *Gram Sabha* (Dorfversammlung) verifiziert wurden. Das war ein wichtiger Schritt zugunsten der Adivasi und ein Abschied von der bisherigen kolonialen Praxis der Forstverwaltung und anderer Behörden. Adivasi-Organisationen nutzten diese Entscheidung in Maharashtra zur Ausweitung der Kampagne auch auf andere Bundesstaaten. In einer koordinierten Aktion machten einige Hunderttausend Menschen in Andhra Pradesh, Chhattisgarh, Gujarat, Jharkhand, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan, Tamil Nadu und West-Bengalen ihre Rechtsansprüche bei den zuständigen Distriktbeamten geltend.

Als im Frühjahr 2004 die Parlamentswahlen bevorstanden, gab die damalige Regierung der *National Democratic Alliance (NDA)* ihre Absicht bekannt, dass das Stichjahr für die Anerkennung der Landrechte von 1980 auf 1993 verlegt werden sollte. Der *Supreme Court* stoppte das Vorhaben mit einer einstweiligen Verfügung. Nach der Wahl kam Mitte 2004 die *United Progressive Alliance (UPA)* an die Macht. Sie stellte in ihrem "Common Minimum Programme" klar, dass sie wirtschaftliches Wachstum und den Schutz der Umwelt in Einklang bringen wollte, dass keine weiteren Vertreibungen der Adivasi-Bevölkerung aus den Wäldern mehr stattfinden sollten und stattdessen dazu deren Unterstützung und Mitwirkung zum Schutz der Wälder gesucht würde. Damit war der politische Rahmen für ein neues Gesetz festgelegt.

### Vorbereitung und Vorlage des Gesetzes

Zahlreiche friedliche Aktionen wie auch massive gewalttätige Auseinandersetzungen im ganzen Land führten dazu, dass die Regierung im Jahr 2005 ein Gesetz mit dem Titel *Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Act 2005* in Angriff nahm, in dem den Adivasi das Recht auf Land gesetzlich zugesprochen werden sollte. Am 19.1.2005 kündigte der Premierminister öffentlich die Vorlage dieses Gesetzes in der Zuständigkeit des Ministeriums für Stammesangelegenheiten an. Das Ministerium für Umwelt und Wald erhielt nur eine untergeordnete Rolle. Bereits Ende Februar 2005 legte die zur Ausformulierung des Gesetzestextes gebildete *Technical Support Group* einen Entwurf vor. Der Gruppe gehörten auch zwei Adivasi-Vertreter der *Campaign for Survival and Dignity* an, einem Bündnis von etwa 100 Adivasi-Organisationen aus 11 Bundesstaaten. Der Gesetzesentwurf wurde von den Umweltschützern und dem Ministerium für Umwelt und Wald stark kritisiert. Diese sahen Wälder, Tiere und die Biodiversität durch das Leben der Adivasi in den Wäldern bedroht. Die folgenden Monate zeichneten sich durch heftige Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung, unter den Parlamentariern und in der Öffentlichkeit aus. Die Gesetzesvorlage wurde

weiter vorbereitet und am 13.12.2005 mit vielen Änderungen gegenüber dem Entwurf der *Technical Support Group* dem Parlament vorgelegt. Diese Fassung hatte ernsthafte Mängel. Das Stichjahr für die Anerkennung der Landrechte sollte weiterhin 1980 sein. Ferner sollte das Recht nur für die *Scheduled Tribes* gelten. Die nicht zu den *Scheduled Tribes* gehörenden anderen Gemeinschaften, die im Wald lebten, blieben ausgeschlossen. Darüber hinaus erhielten die Behörden und Beamten weitgehende Entscheidungsbefugnisse. Eine Balance zwischen den Nutzungs- und Existenzrechten der Adivasi am und im Wald und dem Schutz des Waldes aus der Perspektive der Umweltschützer wurde nicht erreicht. Das Gesetz konnte in der vorgelegten Form nicht verabschiedet werden. Die Parlamentarier sprachen sich dafür aus, die Vorlage an das *Joint Parliamentary Committee (JPC)* zu schicken, dem 30 Mitglieder von *Lok Sabha* und *Rajya Sabha* angehörten.

Am 23.5.2006 wurde der *JPC*-Bericht dem Parlament vorgelegt. Ausgangspunkt für das Gesetz war die Erkenntnis, dass Adivasi und Wälder – die Existenz der Adivasi und der Naturschutz – nicht voneinander trennbar sind. Die Wälder können nur dann am besten geschützt werden, wenn die Gemeinschaften daran beteiligt werden und diese durch die Wälder ihrerseits eine Existenzsicherung haben.

Als das Gesetz dann am 15.12.2006 vom Minister für Stammesangelegenheiten der *Lok Sabha* vorgelegt wurde, hatte er insgesamt 16 "editorische" Änderungen gegenüber der *JPC*-Vorlage vorgenommen, welche die Vorschläge des *JPC* bzw. ihre Umsetzung teilweise wieder verwässerten. Als es dann am 18.12.2006 zu heftigen Protesten in der *Rajya Sabha* kam, sicherte der Minister zu, die geforderten Änderungen vorzunehmen und die Grundlagen des *JPC*-Berichtes beizubehalten. In den folgenden Wochen gab es weitere heftige öffentliche Proteste. Am 12.2.2007 wurde dann ein Komitee einberufen, um die Implementierungsrichtlinien zu formulieren. Es hat 21 Mitglieder. Der Bericht dieses Komitees soll in 3 Monaten vorliegen.

### Bewertung

Zum ersten Mal in der indischen Geschichte hat der Staat in der Präambel dieses Gesetzes das historische Unrecht an der Adivasi-Bevölkerung anerkannt und billigt ihr das Existenzrecht im Wald zu. Er garantiert den Zugang zu Siedlungsland und Waldressourcen auch für einige Teile der Nicht-Adivasi-Bevölkerung, würdigt deren Rolle bei der Erhaltung der Umwelt und erklärt sich bereit, die staatlichen Pflichten ihnen gegenüber zu formulieren. Bis auf das Recht auf Jagd wurden die Rechte der Adivasi weitest möglich berücksichtigt. Die Kreis der Be-

rechtigten wurde mit dem Stichtag 13.12.2005 erheblich erweitert. Die Obergrenze für den Landbesitz einer Familie wurde von 2,5 auf 4 Hektar erweitert und die Selbstverwaltung der Dorfräte (*Gram Sabha*) - mit Einschränkungen - anerkannt.

Andere wichtige Aspekte wurden jedoch durch die zuletzt vorgenommenen Änderungen in ihrer Wirkung eingeschränkt:

- Das Gesetz definiert als "*forest-dwelling Scheduled Tribe*" und als "*other traditional forest dweller*" nur diejenigen, die auf staatlichem Waldland wohnen und vom Wald direkt abhängig sind, um ihre Existenz zu sichern. Das JPC hatte vorgeschlagen, auch diejenigen zu berücksichtigen, die in unmittelbarer Nähe zum Wald leben. Es gibt zahlreiche Menschen, die in den Wäldern Landwirtschaft betreiben, Früchte, Blätter, Wurzeln oder Brennholz für das tägliche Überleben sammeln, aber nur in der Nähe der Waldgrenze wohnen.
- Bei den nicht zu den *Scheduled Tribes* gehörenden Gemeinschaften gewährt das Gesetz denjenigen das Recht, die seit 75 Jahren (drei Generationen) im Wald wohnen. Das JPC hatte vorgeschlagen, auch jene zu berücksichtigen, die erst nach 1930 durch Regierungsprogramme in die Wälder gebracht wurden oder wegen Industrieprojekten, Staudämmen, Bergbau etc. dorthin zwangsumgesiedelt wurden. Denn selbst in den Naturschutzgebieten, in den sogenannten *forest villages*, wohnt ein erheblicher Teil von Nicht-Adivasi. Nur wenige von ihnen können Familiendokumente vorlegen, die vor 75 Jahren erstellt wurden.
- Während das JPC den *Gram Sabhas* die eindeutige Kompetenz über die Feststellung der Landrechte gewähren und die Einmischung höherer Verwaltungsebenen nur im Konfliktfall zulassen wollte, sieht das Gesetz nun vor, dass nur der Rat eines Steuerdorfes (*Gram Panchayat*) - also letztlich eine höhere und fernere Verwaltungsebene - zusammen mit den Bürokraten den Feststellungsprozess beginnen und über die Landrechte entscheiden sollen. Damit sind die Befugnisse der lokalen *Gram Sabha* erheblich eingeschränkt.
- Die Zwangsumsiedlung aus Naturschutzgebieten bleibt möglich, wenn die Waldbewohner - wie es heißt - "irreversiblen Schaden" verursachen.
- Im Abschnitt VI, Absatz 13 wird festgelegt, dass dieses Gesetz zusätzlich zu anderen Gesetzen gelten und diese nicht beeinträchtigen soll. Damit wird der besondere und übergeordnete Charakter dieses Gesetzes erheblich eingeschränkt.

### Ausblick: Weitere Auseinandersetzungen

Das Komitee für die Festlegung der Richtlinien zur

Umsetzung des Gesetzes ist inzwischen gebildet worden. Es wird nun sehr auf diese Richtlinien ankommen, wie die Rechte der Adivasi weiter gestärkt und in der Praxis umgesetzt werden können. Für viele Adivasi-Organisationen geht mit diesem Gesetz eine Etappe der Auseinandersetzung zu Ende. Es ist ein wichtiges juristisches Instrument zur Verteidigung der Lebensräume der Adivasi und zu ihrer weiteren Mobilisierung in einer Zeit, da die Bedrohung durch die Profitinteressen des in- und ausländischen Privatkapitals in einer globalisierten Welt enorm gewachsen ist.

Erst kürzlich wurde eine große Anzahl von Bergbaulizenzen in Zentralindien vergeben. Im Nordosten allein sind 149 Staudämme, davon 26 Megadämme, geplant. Indien beteiligt sich auch beim Kohlendioxid-Handel und plant im Namen des Umweltschutzes die Produktion von Bio-Diesel. Für die Plantagen werden Wälder gerodet. Die Regierung plant auch die Privatisierung der Wälder. Naturschutzgebiete werden für sogenannten Öko-Tourismus „entwickelt“. Alle diese Vorhaben bedrohen den Wald und die Existenz der Menschen, die darin und davon leben. Adivasi-Organisationen betonen immer wieder, dass der Staat und die privaten Lobbyisten nicht freiwillig und reibungslos die Umsetzung der Adivasi-Rechte gewährleisten werden.

Die Adivasi werden den Kampf weiterführen müssen. Denn trotz der Verabschiedung des Gesetzes im Dezember 2006 haben die Forstämter auch in den letzten 3 Monaten die Vertreibung von Adivasi-Gemeinschaften fortgesetzt. Die Ämter wollen Tatsachen schaffen, damit die Adivasi ihre Rechte nicht einfordern können. Die Regierung beschleunigt Programme wie die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen, *Joint Forest Management* und den Anbau von Biodiesel. Im Mai 2007 sind deshalb erneut Massenproteste von den Adivasi-Organisationen geplant. Es wird gefordert, die Vorschläge des JPC als Gesetz zu verabschieden, die von der Regierung einseitig vorgenommenen Änderungen für nichtig zu erklären und die Vertreibungen der Adivasi sofort zu beenden.

[Eine ausführlichere Version dieses Rundbriefs, in der auch Quellenangaben enthalten sind, ist über [www.aktivasi-koordination.de/rundriefe](http://www.aktivasi-koordination.de/rundriefe) erhältlich.]

Bearbeitung: C.R.Bijoy, Arun Kotenkar, Johannes Laping

### Adivasi-Rundbrief Nr. 29, Mai 2007

Herausgeber: Hans Escher, Weiherstr. 12, 35578 Wetzlar, Tel. 06441-43124, [escher\\_hallwas@freenet.de](mailto:escher_hallwas@freenet.de), Adivasi-Koordination in Deutschland e.V. Spenden zur Deckung der Kosten sind sehr erwünscht. Spendenkonto der Adivasi-Koordination bei der Evangelischen Kreditgenossenschaft eG Frankfurt, Konto-Nr. 400 3764, BLZ 500 605 00. Vertrieb: Einzelzustellung und Beilage in der Zeitschrift „Südasiens“. Sämtliche Adivasi-Rundbriefe ab 1997 sind zugänglich unter [www.aktivasi-koordination.de](http://www.aktivasi-koordination.de).