

Die schwere Suche nach Gerechtigkeit

30 Jahre „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“

Ludwig Penna

Geschichtlich betrachtet sind 30 Jahre eine kurze Zeit, doch 30 Jahre in und mit Ungerechtigkeit zu leben ist lang – zu lang. Indien wollte mit einer umfassenden Gesetzgebung unter anderem für mehr Gerechtigkeit und die strafrechtliche Ächtung von Gewalt gegen Minderheiten, Dalits und Adivasi sorgen. Der Autor zieht eine erste Bilanz.

Indien setzt sich seit Jahrtausenden immer wieder mit der Auslöschung kastenbasierter Diskriminierung und Gewalt auseinander. Bereits der indische Dalit-Sozialreformer Ambedkar sagte: „Inkarnationen des Göttlichen kamen und gingen, Heilige kamen und gingen, Sozialreformer kamen und gingen, Unberührbarkeit bleibt.“ Es gab verschiedene Versuche, sich mit kastenbasierter Diskriminierung zu befassen, von lokaler bis hin zur Ebene der Vereinten Nationen. Der Fortschritt ist durchwachsen. Hochzeiten über Kastengrenzen hinweg werden noch immer mit dem Tod bestraft – entgegen eindeutiger Gesetzgebung. Schuldige aus hohen Kasten werden freigesprochen, Dalit- und Adivasi-Opfer mit falschen Anschuldigungen vor Gericht gebracht.

Die indische Gesetzgebung verbietet Unberührbarkeit seit 1950. Es folgten weitere Gesetze und Gesetzesänderungen: *Untouchability (Offences) Act, 1955*,¹ *Protection of Civil Rights Act, 1976*,² *Prevention of Atrocities Act, 1989*,³ der 2016 und 2018 ergänzt wurde. Doch Statistiken und Erfahrungen zeigen, dass die Gerechtigkeit hinter sozialen, religiösen, verfahrensrechtlichen und juristischen hohen Mauern fast verschwindet.

Verfassungsrechtliche Grundsätze

Das indische Kastensystem war nie statisch und unbestritten, im Gegenteil, es wurde immer wieder infrage gestellt und erlaubte sogar soziale Mobilität⁴. Schon bevor die Verfassung Indiens 1950 in Kraft trat, hatten einige Bundesstaaten ihre eigenen Gesetze zur „Beseitigung von sozialer Behinderung“ geschaffen. Das Kastensystem erfuhr mit Verabschiedung der Verfassung eine regelrechte juristische Attacke, in der nicht nur Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, sondern auch Fördermaßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen sowie die Abschaffung von Unberührbarkeit (Artikel 17) garantiert wurden.

Der indische Staat verpflichtet sich darüber hinaus in Artikel 38, sozio-ökonomische und politische Gerechtigkeit gegenüber *Scheduled Castes* und *Scheduled Tribes* zu gewährleisten – amtlich registrierte Angehörige von Kasten und Stammesgesellschaften (Dalits und Adivasi).⁵ In Artikel 46 verpflichtet sich der Staat, pädagogische und wirtschaftliche Interessen der registrierten Gemeinschaften zu fördern und sie vor sozialer Ungerechtigkeit und Ausbeutung zu schützen. Im Gegensatz zu den Grundrechten handelt es sich bei den Artikeln 38 und 46 um Richtlinien der Staatspolitik. Sie sind nicht einklagbar.⁶ Eigentlich sollten sie nicht

gegen die Grundrechte ausgespielt werden, sondern sich ergänzen.⁷ In einer Art Huckepackverfahren können die Richtlinien auf der Basis der Grundrechte allerdings einklagbar werden.⁸

Die indische Verfassung bietet eine Basis, indem sie Unberührbarkeit als Straftat erklärt, jedoch ohne Unberührbarkeit zu definieren. Eine Definition ist trotz vieler Gesetze und Gesetzesänderungen bis heute nicht erfolgt. Bei der Änderung des *Prevention of Atrocities Act* wurden lediglich Unberührbarkeitspraktiken aufgelistet und zu Straftaten erklärt.

Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten – das perfekte Gesetz?

Straftaten gegenüber registrierten Kasten und Stammesgesellschaften wurden lange Zeit nicht als strafrechtlich relevant erkannt. Dies vor dem Hintergrund, dass nach indischer Verfassung niemand für eine Tat verurteilt werden kann, die nicht als Straftat definiert ist. Also wurden spezielle Gesetze nötig, um diese Verbrechen zu definieren und zu erkennen. Es war ein langer Weg, bis der *Prevention of Atrocities Act 1989* verabschiedet wurde, nach dem Straftaten von Mitgliedern anderer Gemeinschaften gegenüber registrierten Kasten und Stammesgesellschaften verhindert werden sollen.



Anwaltpraxen vor einem Gerichtsgebäude.
Bild: privat

Laut Gesetz sollen Straftaten gegen registrierte Gemeinschaften direkt an höchste politische und juristische Entscheidungsträger/-innen zur Kenntnis gegeben werden. Auf Bundesstaatenebene sind Ministerpräsident(inn)en aufgerufen, jeweils im Januar und Juli eines Jahres die Umsetzung des Gesetzes zu überprüfen. Das erfolgt gemeinsam mit hochrangigen Überwachungs- und Prüfungsausschüssen, deren Mitglieder sich zusammensetzen aus Minister(inne)n, Staatssekretär(inn)en für Soziales und Inneres, dem Generaldirektor der Polizei, dem Leiter der Schutzabteilung für registrierte Kasten und Stammesgesellschaften sowie dem Generalstaatsanwalt.

Trotz vieler guter Vorschriften, Bestimmungen, klarer Rollen und Zuständigkeiten wurden 2009, zum 20. Geburtstag des Gesetzes, Versäumnisse bei der Umsetzung öffentlich diskutiert. Studien, Zahlen und Daten von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen bildeten dabei die Grundlage. Die Folge war eine stetige und immer entschiedener Lobbyarbeit, die 2016 schließlich zu einer Gesetzesänderung führte.

Ein Blick auf die Umsetzung des Gesetzes

Der Staat ist für die effektive Umsetzung des Gesetzes verantwortlich. Nur so kann dieses Gesetz den Zugang zu Gerechtigkeit für registrierte Gemeinschaften stärken. Wenn wir jedoch einen Blick auf Zahlen und Fakten der *Human Rights Advocacy and Research Foundation* (HRF) werfen,

wird deutlich, wie weit entfernt wir von dieser angestrebten Gerechtigkeit sind:

1. Bei Gericht sind 81 Prozent der Verfahren unter dem „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“ indienweit anhängig.
2. Landesweit kommt es in 74,3 Prozent der Gerichtsverfahren zu Freisprüchen.
3. Weniger als zehn Prozent der Opfer haben die ihnen gesetzlich zustehende Kompensation erhalten.
4. Nur 55 Prozent der Überwachungs- und Prüfungsausschüsse für das Gesetz sind aktiv, wobei nicht einer der Ausschüsse alle obligatorischen Sitzungen einhält und keiner wirksam funktioniert.

5. Seit 2016 können Entscheidungsträger/-innen, die ihrer Pflicht nicht nachkommen, (beispielsweise Polizist(inn)en, die sich weigern, eine Strafanzeige aufzunehmen) bestraft werden. Das ist bisher in keinem einzigen Fall erfolgt – obwohl es dazu viel Anlass gegeben hätte.
6. Studien zu Gewalt gegen Dalit-Frauen haben ergeben, dass 84 Prozent der Gewaltfälle in offiziellen Statistiken gar nicht erwähnt werden⁹.

Die Beispiele zeigen, dass die Straflosigkeit bei Straftaten gegenüber registrierten Gemeinschaften nach wie vor weit verbreitet ist. Ohne gegen diese Straflosigkeit vorzugehen, wird es schwer sein, das Ziel dieses Gesetzes umzusetzen: Die Beseitigung von Unberührbarkeit.

Anwaltliche Beratungsräume.

Bild: privat

Administrative Hürden

Das Gesetz an sich und die steigenden Fälle, die unter dem Gesetz zur Anzeige gebracht werden, machen die zunehmende Gewalt und Diskriminierung gegenüber Dalits und Adivasi deutlich – ebenso wiederum, dass sich trotz der Gesetze an der Situation nichts verändert. Im Gegenteil zeigen die Zahlen der Nationalen Behörde für Verbrechensstatistiken, dass es 2018 mehr als 42.793 registrierte Übergriffe auf Dalits gab. Das entspricht einem Anstieg um 27,3 Prozent im Zeitraum der letzten zehn Jahre.

Erfahrungen von Aktivist(inn)en zeigen, dass es auf dem Weg zu Gerechtigkeit viele Hindernisse gibt. Das fängt bei der Anzeige an, geht über die Ermittlung eines Falls, die Einreichung der Anklageschrift bis hin zur Gerichtsverhandlung.

Es gibt viele Fälle, in denen Täter oder die Polizei Druck auf die Opfer ausüben, sodass es gar nicht zu einer Straf-

anzeige kommt. Sie werden bedroht und eingeschüchtert, nicht über den Vorfall zu sprechen. Die Polizei verweigert eine Strafanzeige grundsätzlich oder weigert sich, die Strafanzeige unter dem „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“ oder unter dem einschlägigen Gesetzesparagrafen aufzunehmen – was im Nachhinein nur schwer zu berichtigen ist, aber große Auswirkungen auf Strafmaß der Täter und Kompensationszahlungen hat.

Täter werden in vielen Fällen nicht inhaftiert und können weiter Druck und Gewalt auf die Opfer ausüben. Die polizeiliche Untersuchung vieler Straftaten erfolgt nicht zeitnah, womit die Beweislage zunehmend schwierig wird. Nicht alle Zeugen werden vernommen. In den meisten Fällen ist es nicht der stellvertretende Leiter der Polizeidirektion, der die Untersuchungen eigentlich leiten muss, sondern ein untergeordneter Polizist. Das reduziert die Effizienz, mit der an den Fällen gearbeitet wird. Zudem können die Fälle dann wegen verfahrens-



technischer Fehler vom Gericht abgelehnt werden.

Angehörige höherer Kasten bemächtigen sich nicht selten des Instruments der falschen Verdächtigungen und Gegenanschuldigungen gegenüber dem Opfer. Dem wird oftmals schneller nachgegangen als den Fällen, die unter dem „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“ zur Anzeige gebracht wurden.

Gerichtsverhandlungen ziehen sich in die Länge, weil die Beschuldigten oder Richter/-innen nicht erscheinen. Die Anwälte der Verteidigung beantragen regelmäßige Vertagungen und nehmen die Belastungszeugen in lange Kreuzverhöre. Die Sonderstaatsanwälte sind häufig höherkastig und nicht an Gerechtigkeit für ihre Klienten interessiert.

Diese Aspekte führen beim „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“ zu einer Verurteilungsrate von unter fünf Prozent, wenn man die anhängigen Fälle mit berücksichtigt. Die Rate liegt um ein Vielfaches niedriger als sonst beim indischen Strafrecht. Das wird häufig als klares Signal sowohl von Tätern als auch von Opfern interpretiert: Für die Täter die Aussicht auf Straflosigkeit, für die Opfer die Wahrscheinlichkeit, dass ihnen auch vor Gericht keine Gerechtigkeit widerfahren, sondern ihr Dasein als „outcast“ bestätigt wird.

Von Kompensation kaum eine Spur

Unterstützung und Kompensation stehen den Opfern von Gräueltaten zu und stellen eine Pflicht für Staat und Gesellschaft dar. Es ist keine Wohlfahrt, sondern es handelt sich um Wiedergutmachung für die Verletzung von Menschenrechten. Mit anderen Worten, es ist ein Schuldeingeständnis des Staates, beim Schutz der registrierten Gemeinschaften versagt zu haben. Dennoch wurde bisher keine vollständige Kompensation auf Eigeninitiative der zuständigen Stellen ausgezahlt. Die

Erfahrungen aus der oben angeführten HRF-Studie zeigen, dass Kompensationen gar nicht oder nicht wie im Gesetz vorgesehen oder zu spät ausgezahlt werden. Üblich ist es, die erste Rate zu zahlen, den Rest einzubehalten oder „zu vergessen“. Es wird nur dann vollständig an die Opfer ausgezahlt, wenn juristischer Druck oder Lobbyismus gegenüber den verantwortlichen Stellen erfolgt.

Opfer haben auch einen Anspruch auf Erstattungen für medizinische Untersuchungen und Transportkosten (Fahrten zur Polizeidirektion oder zum Gericht), die im Zusammenhang mit der Gewalttat stehen. Häufig werden die Betroffenen über diese Erstattungen nicht informiert, oder sie werden nicht ausgezahlt. Dies sind einige wenige Beispiele von finanziellen und anderen Zuwendungen, die Opfern zustehen, diese aber nicht erhalten.

Noch ein weiter Weg

Mit Blick auf Lücken und Schief lagen muss strategisch überlegt werden, wie eine effiziente Umsetzung des „Gesetzes zur Verhinderung von Gräueltaten“ garantiert werden kann. Einige wichtige Forderungen zivilgesellschaftlicher Kräfte sind:

- Die Garantie, dass Landesregierungen die Vorschriften und Bestimmungen gerade im Hinblick auf Rollen, Zuständigkeiten und Kompensationsregelungen einhalten.
- Die Garantie, dass Überwachungs- und Überprüfungsausschüsse funktionieren. Darunter fallen regelmäßige Treffen der hochrangigen Mitglieder.
- Die landesweite Installation von Sondergerichten in jedem Distrikt, die sich nur mit Fällen befassen, die unter das „Gesetz zur Verhinderung von Gräueltaten“ fallen (so wie in der Gesetzesänderung von 2016 vorgesehen).

- Das Gesetz sollte für alle Dalits gelten, unabhängig von ihrer Glaubenszugehörigkeit. Aktuell sind Dalit-Christen und -Moslems ausgeschlossen, da sie nicht als registrierte Kaste gelten.
- Die Bestrafung von Entscheidungsträgern, die ihrer Pflicht nicht nachkommen.

Wie gesagt, ein langer Weg.

Zum Autor

Ludwig Penna ist Volkswirt, bereist Südasien seit 2000 regelmäßig und arbeitet seit 20 Jahren in verschiedenen Hilfswerken.

Texthinweis

Institute of Human Rights Advocacy and Research: *The elusive Search for Justice*, Chennai, 2020.

Endnoten

- ¹ sieht Strafen vor, wenn jemand daran gehindert wird, eine Vielzahl religiöser, beruflicher und sozialer Rechte in Anspruch zu nehmen.
- ² bestraft Werbung für und fortgesetzte Praxis der Unberührbarkeit zwecks gesellschaftlicher Hierarchisierung und Diskriminierung.
- ³ *The Scheduled Castes and Tribes (Prevention of Atrocities) Act, 1989*, zur Verhinderung von Gräueltaten gegen Dalits (*Scheduled Castes*) und Adivasi (*Scheduled Tribes*).
- ⁴ Gail Omvedt: *Understanding Caste: From Buddha to Ambedkar and Beyond*, Orient Blackswan, 2011; M.N. Srinivas: *A Note on Sanskritisation and Westernisation*, in: *The Far Eastern Quarterly* 481, 1956, S. 15.
- ⁵ M.P. Jain: *Indian Constitutional Law*, 2009, (7. Ausgabe 2015).
- ⁶ Constitution of India, Artikel 37.
- ⁷ Rechtsfall vor dem Obersten Gerichtshof *Chandra Bhavan Boarding and Lodging, Bangalore vs State of Mysore*, A.I.R. 1970, S.C. 2042.
- ⁸ M.P. Jain, op.cit., Endnote 5.
- ⁹ Irudayam, Mangubhai, Lee.: *Dalit Women Speak Out: Caste, Class and Gender Violence in India*. Zubaan, New Delhi, 2016.