



Adivasi-Rundbrief 23

- Solidarität mit Indiens Ureinwohnern -
Hg.: Adivasi-Koordination in Deutschland e.V.
Jugendheimstr.10, 34132 Kassel
März 2005

Selbstbestimmung und Selbstverwaltung der Adivasi

Das Wichtigste aus dem 1996 erlassenen indischen Bundesgesetz zur Einrichtung von Panchayats in den registrierten Gebieten (PESA Act)

Anfang Oktober 2004 veranstaltete die Adivasi-Koordination in Deutschland e.V. eine Fachtagung zum Thema „Entwicklung und Selbstbestimmung“. Bei dieser Gelegenheit wurde vor allem von indischen Teilnehmenden immer wieder auf die vorrangige Bedeutung der Selbstbestimmung der Adivasi hingewiesen. Die rechtliche Grundlage dafür bietet das im Dezember 1996 vom indischen Bundsparlament verabschiedete Gesetz „Provisions of the Panchayats (Extension to the Scheduled Areas) Act 1996“, kurz als „PESA Act“ bezeichnet. Dieses Gesetz kam auf maßgeblichen Druck von Teilen der indischen Adivasi-Bewegung und ihrer Unterstützer zustande. Es stellt das wichtigste Instrument für die Durchsetzung der Rechte der Adivasi und für einen so weit wie möglich selbstbestimmten Entwicklungsprozess dar. Allerdings sind das Gesetz und seine konkreten Aussagen vielen im Entwicklungsbereich Tätigen kaum bekannt.

Vorgeschichte

In der indischen Verfassung finden sich neben Förderrichtlinien für die registrierten Stämme (Scheduled Tribes) spezielle Gebietsverordnungen für die sogenannten registrierten Gebiete (Scheduled Areas) und die Stammesgebiete (Tribal Areas). Letztere Kategorie gibt es nur im Nordosten Indiens. Damit sollte den in Stammesgesellschaften lebenden Adivasi erlaubt werden, weitgehend gemäß ihren eigenen Regeln der Selbstorganisation zu leben. Entsprechend einem besonderen Verfassungszusatz, dem sogenannten Fifth Schedule, wurden in einigen Bundesstaaten Gebiete als Scheduled Areas „registriert“, wenn dort überwiegend Stammesbevölkerung lebte. In diesen Gebieten

sollten die sonst gültigen Verwaltungsrichtlinien außer Kraft gesetzt werden. Anstelle dessen sollten Regelungen entsprechend den traditionellen Formen der Selbstorganisation zur Geltung kommen. Jahrzehntlang war in dieser Hinsicht überhaupt nichts geschehen.

Seit Beginn der 1990er Jahre gab es jedoch in ganz Indien Bemühungen, die bürgernahe lokale Selbstverwaltung auf dem Land und auch in den Städten zu verstärken und dafür das alte Konzept der Panchayats (d.h. Dorfräte) mit neuem Leben zu erfüllen. Nachdem die ersten allgemein-gesetzlichen Weichenstellungen erfolgt waren, gründete sich eine Initiative der Adivasi unter dem Namen „National Front for Adivasi Self-Rule“. Dadurch sollte auch für die Stammesbevölkerung - nach rund 40 Jahren bürokratischen Stillstands - endlich eine angemessene Verwaltung erreicht werden. Auf Drängen dieser Initiative wurde 1995 ein parlamentarisches Komitee bestehend aus Abgeordneten der Stammesangehörigen und einer Reihe von Fachleuten gebildet. Das nach seinem Vorsitzenden benannte „Bhuria Committee“ hatte zunächst die Aufgabe, die bisherigen Erfahrungen mit den bestehenden Regelungen auszuwerten. Darauf aufbauend sollte ein Gesetzesentwurf zur Selbstverwaltung der Stammesangehörigen erarbeitet werden. Aufgrund der Empfehlungen dieses Komitees verabschiedete der Gesetzgeber 1996 das neue Gesetz zur Einrichtung von Panchayats in den registrierten Gebieten. Dieses Gesetzesdokument stellt eine Revolution in der indischen Verfassungsgeschichte dar: Zum ersten Mal steht die Gram Sabha, die Dorfversammlung der kleinsten – selbstdefinierten(!) – Organisationsein-

heit im Mittelpunkt. Ausgestattet ist sie mit Vollmachten zur Erhaltung der Tradition und zur Gestaltung der örtlichen Entwicklung ausgestattet.

Der „PESA Act“ im Wortlaut

Gesetz von 1996 für die Einrichtung von Panchayats (bezogen auf die registrierten Gebiete) (Ein Gesetz zur Anwendung der Regelungen aus dem Teil IX der Verfassung in Bezug auf die Panchayats in den registrierten Gebieten)

1. Dieses Gesetz soll "Gesetz von 1996 für die Einrichtung von Panchayats (bezogen auf die registrierten Gebiete)" heißen.

2. In diesem Gesetz bedeutet "registrierte Gebiete", sofern im Kontext nicht anders erforderlich, diejenigen Gebiete, die in Artikel 244 Absatz 1 der Verfassung als registrierte Gebiete erwähnt sind.

3. Die Regelungen aus dem Teil IX der Verfassung, die sich auf die Panchayats beziehen, werden hiermit auf die registrierten Gebiete angewendet mit den Ausnahmen und Modifikationen, die im folgenden Absatz 4 dargestellt sind.

4. Unter Berücksichtigung von Teil IX der Verfassung soll der Gesetzgeber eines Bundesstaates kein Gesetz erlassen, das nicht auf die folgenden Punkte Rücksicht nimmt:

(a) Landesgesetze betreffend die Panchayats sollen in Übereinstimmung mit dem Gewohnheitsrecht, den sozialen und religiösen Bräuchen und dem traditionellen Umgang mit den Ressourcen der Gemeinschaft sein;

(b) ein Dorf soll normalerweise aus einer Ansiedlung oder einer Gruppe von Ansiedlungen oder einem Weiler oder einer Gruppe von Weilern bestehen, in der eine Gemeinschaft lebt und ihre Angelegenheiten nach eigener Tradition und eigenem Brauch regelt;

(c) jedes Dorf soll eine Gram Sabha (Dorfversammlung) haben, die aus Personen besteht, deren Namen in den Wählerlisten für die Panchayat-Wahl auf Dorfebene aufgeführt sind;

(d) jede Gram Sabha soll die Zuständigkeit haben, die Traditionen und Bräuche der Bewohner ebenso wie ihre kulturelle Identität, die Ressourcen der Gemeinschaft und die übliche Wei-

se der Konfliktbeilegung zu schützen und zu erhalten;

(e) jede Gram Sabha soll

(i) die Pläne, Programme und Projekte für soziale und wirtschaftliche Entwicklung gutheißen, bevor solche Pläne, Programme und Projekte vom Panchayat auf Dorfebene durchgeführt werden;

(ii) für die Auswahl von Personen zuständig sein, die in den Genuss von Armutsbekämpfungsprogrammen oder anderen Programmen kommen sollen;

(f) jeder Panchayat auf Dorfebene muss die Bestätigung der Gram Sabha erhalten über die Verwendung von Geldmitteln durch den Panchayat für die unter (e) erwähnten Pläne, Programme oder Projekte;

(g) In den registrierten Gebieten soll die Anzahl der reservierten Sitze in jedem Panchayat dem Bevölkerungsanteil jener Gemeinschaften entsprechen, für die laut Teil IX der Verfassung Reservierung vorgesehen ist (unter der Voraussetzung, dass die Reservierung für die registrierten Stämme nicht weniger als die Hälfte aller Sitze ausmacht und unter der Voraussetzung, dass alle Vorsitze der Panchayats auf allen Ebenen für die registrierten Stämme reserviert sein sollen);

(h) Die Landesregierung kann Personen, die Angehörige solcher registrierten Stämme sind, die sonst keine Vertretung in den Panchayats der mittleren Ebene und auf Distriktebene haben, ernennen (unter der Voraussetzung, dass die Anzahl derartiger Ernennungen nicht mehr als ein Zehntel aller gewählten Mitglieder jenes Panchayat ausmacht).

(i) Die Gram Sabhas oder die Panchayats der betreffenden Ebene sollen konsultiert werden, bevor in den registrierten Gebieten Land für Entwicklungsprojekte erworben wird und bevor von Entwicklungsprojekten Betroffene in registrierten Gebieten neuangesiedelt oder rehabilitiert werden; die Planung und die Durchführung der Projekte in den registrierten Gebieten soll auf Landesebene koordiniert werden;

(j) Die Planung und das Management kleinerer Wasseranlagen in den registrierten Gebieten soll den Panchayats der entsprechenden Ebenen anvertraut werden.

(k) Die Stellungnahmen der Gram Sabhas oder der Panchayats der entsprechenden Ebenen

sollen zwingend eingeholt werden, bevor für die Mineralien von geringerer Bedeutung („minor minerals“) in den registrierten Gebieten eine Erlaubnis zur Exploration oder zum Abbau gegeben wird.

(l) Die vorherige Stellungnahme der Gram Sabhas oder der Panchayats der entsprechenden Ebenen soll zwingend eingeholt werden, bevor durch Auktion eine Erlaubnis zur Ausbeutung der Mineralien von geringerer Bedeutung gegeben wird.

(m) Bei der Ausstattung der Panchayats der registrierten Gebiete mit der Autorität, die erforderlich ist, damit sie als Selbstregierungs-Einrichtungen funktionieren können, soll der Gesetzgeber eines Bundesstaates sicherstellen, dass die Panchayats auf der betreffenden Ebene und die Gram Sabhas im besonderen die Vollmacht haben:

(i) ein Alkoholverbot durchzusetzen oder Verkauf und Genuss sämtlicher Rauschmittel zu regulieren oder zu beschränken;

(ii) über die Waldprodukte geringerer Bedeutung („minor forest produce“) als Eigentümer zu verfügen;

(iii) Landenteignung in den registrierten Gebieten zu unterbinden und Maßnahmen zu ergreifen, um illegal enteignetes Land eines registrierten Stammes zurückzugeben;

(iv) Dorfmärkte unter beliebigen Bezeichnungen zu organisieren;

(v) den Geldverleih an die registrierten Stämme zu überwachen;

(vi) Institutionen und deren Amtsträger in allen gesellschaftlichen Bereichen zu überwachen;

(vii) örtliche Planungen und Geldmittel für Vorhaben inklusive der Tribal Sub-Plans [= spezielle Entwicklungsprojekte für die Stammesbevölkerung] zu überwachen;

(n) Der Gesetzgeber des Bundesstaates soll die Panchayats mit der Autorität ausstatten, die notwendig ist, damit diese als Einrichtungen der Selbstregierung funktionieren können, und gewährleisten, dass nicht die Panchayats einer höheren Ebene sich die Autorität eines Panchayat auf unterer Ebene oder der Gram Sabhas aneignen;

(o) Der Gesetzgeber des Bundesstaates soll sich bei der Gestaltung der Richtlinien für die Panchayats auf Distriktebene in den registrier-

ten Gebieten am Muster des Sechsten Zusatzes zur Verfassung [dessen Geltung sich nur auf die Tribal Areas im Nordosten Indiens erstreckt] orientieren.

5. Ungeachtet aller Teile des Teils IX der Verfassung, mit den Ausnahmen und Abänderungen, die durch dieses Gesetz vorgesehen sind, sollen alle geltenden gesetzlichen Regelungen, die sich auf die Panchayats in den registrierten Gebieten beziehen und die bis zum Tag, an dem dieses Gesetz die Zustimmung des Präsidenten erhält, gültig waren, und die nicht in Übereinstimmung mit den Regelungen des Teils IX der Verfassung mit den genannten Ausnahmen und Abänderungen sind, weiterhin in Kraft bleiben, bis sie durch den zuständigen Gesetzgeber oder eine zuständige Autorität angepasst oder aufgehoben werden oder für die Dauer eines Jahres ab dem Zeitpunkt, an dem dieses Gesetz die Zustimmung des Präsidenten erlangt hat (unter der Voraussetzung, dass alle bisher bestehenden Panchayats in ihrer Arbeit bis zum Ende ihrer jeweiligen Wahlperiode fortfahren, sofern sie nicht vorher durch entsprechenden Beschluss des jeweiligen Gesetzgebers aufgelöst werden).

(Nach: B.D.Sharma, *Tide turned. The making of tribal self-rule in the first central law in the wake of Bhuria Committee Report. New Delhi 1997*).

Auswirkungen und Erfahrungen mit dem neuen Gesetz

Bereits 1997 bezog sich der Oberste Gerichtshof Indiens in einer Entscheidung ausdrücklich auf dieses Gesetz und formulierte ein Verbot des Landverkaufs und des Abbaus - ja sogar nur der Exploration - von Bodenschätzen in den anerkannten Stammesgebieten. Hintergrund dieser Entscheidung war die Klage der Nichtregierungsorganisation Samata gegen den Versuch des Bundesstaates Andhra Pradesh, die Verfügungsrechte über die Bodenschätze in den Stammesgebieten für den Staat zu sichern. Dieses Urteil („Samata Judgement“) wurde wegweisend für alle seither stattfindenden öffentlichen Auseinandersetzungen um wichtige Rohstoffe - auch wenn in der Praxis immer wieder versucht wird, es zu umgehen oder auszuhebeln.

Ein wesentlicher Mangel des Gesetzes liegt jedoch darin, dass es nur auf die bereits bestehenden Scheduled Areas Anwendung finden konnte, d.h. nur auf Teile der folgenden Bundesstaaten: Andhra Pradesh, Chattisgarh, Gujarat, Himachal Pradesh, Jharkhand, Madhya Pradesh, Maharashtra, Orissa und Rajasthan. Dagegen gibt es bislang keine Scheduled Areas oder „registrierten Gebiete“ in West-Bengalen (mit immerhin etwa vier Millionen Stammesbevölkerung) und in den drei südlichen Bundesstaaten Karnataka, Kerala und Tamil Nadu (mit zusammen etwa drei Millionen Stammesbevölkerung). Die Fortführung der Kampagne der National Front for Adivasi Self-Rule hat deshalb unter anderem das Ziel, weitere Gebiete zu registrieren.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes durch das indische Zentralparlament sollten die betreffenden Landesparlamente das Gesetz – eigentlich sogar binnen Jahresfrist - in ein Landesgesetz ummünzen. Bis heute ist das nicht überall und nicht immer zur Zufriedenheit der Adivasi geschehen. Im Bundesstaat Orissa ist zwar eine entsprechende Landesgesetzgebung erfolgt, aber die Verwaltung ist bis in die höchsten Spitzen hinein überwiegend untätig in Bezug auf die praktische Umsetzung und Anwendung. Vielmehr erklärte die Landesregierung im Jahr 2004 bei mehreren Gelegenheiten, dass sie keinen Widerstand gegen ihre Politik des Fortschritts durch Industrialisierung und Ausbeutung der Bodenschätze dulden werde. Im bauxitreichen Süden von Orissa - überwiegend mit Stammesbevölkerung in anerkannten registrierten Gebieten - ist die Landesregierung im Begriff, sich über die im PESA Act formulierten Rechte der Bevölkerung wie auch über höchstrichterliche Anordnungen (das Samata-Urteil) hinweg zu setzen (siehe Adivasi-Rundbrief 22, Oktober 2004). Der Ministerpräsident von Kerala hatte im Jahr 2002, auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen um die Rückgabe enteigneten Landes, persönlich die Einrichtung von registrierten Gebieten in Kerala versprochen (siehe Adivasi-Rundbrief 19, Juli 2003). Bis heute ist nichts in diese Richtung geschehen. Stattdessen werden zahlreiche Aktive der politischen Adivasi-Bewegung in Kerala

mit Gerichtsverfahren überzogen. Schließlich haben verschiedene Adivasi-Gemeinschaften bei aktuellen Auseinandersetzungen mit der Staatsgewalt von sich aus ihre lokale Selbstregierung deklariert. Dies wurde von offizieller Seite stets ausgeblendet und zum Teil als Anlass für noch härteres Vorgehen gegen die „unbotmäßigen“ Adivasi genommen. Dies war beispielsweise der Fall beim Kampf der Adivasi um ihre Existenzrechte im Nagarhole-Nationalpark in Karnataka. Der im Jahr 2000 neugeschaffene Bundesstaat Jharkhand, von allen Seiten als „Adivasi-Staat“ apostrophiert, hat bis heute keinerlei Maßnahmen ergriffen, die Rechte der Adivasi-Bevölkerung besonders zu schützen und dafür diese hervorragende Gesetzgebung zu nutzen. Bei den Landtagswahlen in Jharkhand im Februar 2005 stand deshalb dieses Gesetz auf der Forderungsliste der politisch aktiven Adivasi und ihrer Unterstützer. Im registrierten Stammesgebiet von Sahibganj im östlichen Jharkhand wurde 2002 bekannt, dass das Stromversorgungsunternehmen des Bundesstaates Punjab plant, Kohle zu fördern, um diese im Punjab zu verstromen. Die Adivasi-Bevölkerung von Sahibganj ging sofort auf die Barrikaden und forderte die Respektierung der Grundsätze der Selbstverwaltung: "Wenn die Regierung unser Land benötigt, dann soll sie doch herkommen. Es ist doch nicht an uns, hinzugehen und bei ihr anzuklopfen... Wenn die Bodenschätze unter unseren Feldern ausgebeutet werden sollen, dann werden wir das schon selber tun..."

Adivasi-Rundbrief Nr. 23, März 2005

Bearbeitung: Johannes Laping (sarini-jl@gmx.de). Herausgeber: Adivasi-Koordination in Deutschland e.V.: Hans Escher, Weiherstr. 12, 35578 Wetzlar, Tel/Fax 06441-43124, escher_hallwas@freenet.de; Dr.Th. Rathgeber, Jugendheimstraße 10, 34132 Kassel, Tel.: 0561-47597800, Fax 0561-47597801, adivasi.koordination@gmx.de, Redaktion: H. Escher. 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 „Südasiens“.