

Kerala: Landrechte der Adivasi

von Theo Rathgeber

Im Verlauf der letzten Jahrhunderte mußten Adivasi ihr Land an Nicht-Adivasi abtreten; teils unter Zwang, teils unter kuriosen Umständen und teils zu lächerlichen Preisen. Mittlerweile beauftragen verschiedene Gesetze die Landesregierungen, die Vorgänge zu überprüfen und die Landenteignung rückgängig zu machen. Bei vielen Landesregierungen fehlt jedoch nicht nur der Wille zur Umsetzung dieser Gesetze. In Kerala werden seit einigen Jahren Gesetze verabschiedet, die die Rückgabe von Land an die Adivasi geradezu verunmöglichen. Die geringe Beachtung der Adivasi in Kerala liegt nicht zuletzt daran, daß die Ureinwohner dort keine wahlrelevante Anzahl darstellen. Sie machen dort nur ein Prozent der Gesamtbevölkerung aus. In Gebieten mit hohem Adivasi-Anteil, wie zum Beispiel Attappadi, wurde durch Ansiedlungsprojekte die Adivasi-Bevölkerungsmehrheit von 63 Prozent im Jahr 1961 in eine Minderheit von 30 Prozent (Volkszählung 1991) verkehrt.

Dabei ist die Zielrichtung der einschlägigen Rechtsnormen eigentlich eindeutig. Allein die von C.R. Bijoy (ein mit der Landrechtsfrage sehr vertrauter Experte) zusammengetragene Vielzahl an Normen seit Ende des letzten Jahrhunderts in verschiedensten Bundesstaaten sowie die ausführlich dargestellte Vorgeschichte zu den Verfassungsrechten der Adivasi (s. Literaturangabe) im unabhängigen Indien belegen die Tendenz, den Ureinwohnern Indiens wenigstens einige Mindeststandards bei Ansprüchen auf ihr traditionelles Land zu gewähren. So verbieten die Vorgaben der Verfassungsanhänge Nr. V grundsätzlich die Landübertragung an Nicht-Adivasi. Allerdings gibt es bis heute in Kerala keine offiziell ausgewiesenen Gebiete ("Scheduled Areas") mit Adivasi-Bevölkerung, die aus dieser Norm unmittelbar geltendes Recht machen würden. Dasselbe gilt noch für die Bundesstaaten Tamil Nadu, Karnataka und Westbengalen. Nach Bijoy's Ansicht gehen diese Ausnahmen auf die Plantagenwirtschaft unter der britischen Kolonialherrschaft zurück, die indische Unternehmen nahtlos fortsetzten.

Neben der Verfassung und einschlägigen Landesgesetzen bestimmt das Gesetz zur Vermeidung von Greueln gegen Dalits und Adivasi aus dem Jahr 1989 - "Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act" - in seinem Abschnitt 3.1, daß illegale Siedler von Adivasi-Land mit Haftstrafen rechnen müssen und droht auch denjenigen Beamten Strafen an, die dem Auftrag dieser Norm auf Rückgabe nicht nachkommen. Die Konvention Nr. 107 der International Labour Organisation (ILO), von Indien ratifiziert, sieht in den Artikeln 3, 13 und 14 ebenfalls einen besonderen Schutz traditioneller Ländereien der Ureinwohner vor. Außerdem hatte die sog. Dhebar-Kommission schon 1960 empfohlen, daß alle ab dem 26. Januar 1950 (Inkrafttreten der indischen Verfassung) enteigneten Ländereien der

Adivasi wieder den ursprünglichen Eigentümern übertragen werden sollten. Auch die hehren Staatsziele einer sozial gerechten Ordnung sind eigentlich noch in Kraft, wonach die Schwächeren eine besondere Förderung in den Bereichen Wirtschaft und Ausbildung erfahren sollen (etwa Art. 46 der Landesverfassung von Kerala).

In Kerala kam zusätzlich die von der Landesregierung 1976 eingesetzte Kommission bei ihrer Untersuchung im Distrikt Wayanad zum Ergebnis, daß die ehemaligen Ländereien der Adivasi unrechtmäßig auf ihre heutigen Besitzer übergegangen waren. In 71 von 298 untersuchten Fällen wurde das Land mit Gewalt geraubt, in 67 Fällen zu einer lächerlichen Summe abgegeben. In 14 Beispielen wurde nachgewiesen, daß die Landübertragung mit Blankounterschriften erschlichen wurde. Eine weitere Untersuchung vom Februar 1977 kam für den Distrikt Palakkad zum Ergebnis, daß dort den Adivasi knapp über 400.000 Hektar weggenommen wurden. Mit Folgen: Landmangel und fehlende Ernährungsgrundlagen erzeugen Hunger, Unterernährung und Krankheit. Hungertote sind auch in Kerala keine Seltenheit mehr, mentale Krankheiten unter den Adivasi nehmen zu.

Gleichwohl unternimmt die Landesregierung von Kerala seit mehreren Jahren schon, unabhängig von der parteipolitischen Einfärbung, alle möglichen Versuche, den Auftrag der Verfassung und des Grundlagengesetzes Nr. 31 aus dem Jahr 1975 zu umgehen: den Adivasi ihnen zustehende Landrechte zu gewähren. Dabei wurde das Gesetz Nr. 31 sogar mit Verfassungsrang ausgestattet und in den 9. Anhang zur Landesverfassung übernommen, um die absehbaren entstehenden Auslegungen des Textes vor (Amts-) Gerichten zu verhindern. Das Gesetz sieht vor, daß alle Landübertragungen zwischen 1960 und 1982 ungültig und die Ländereien an die Adivasi zurückzugeben sind. Landübereignungen nach

1982 an Nicht-Adivasi hätten dem Gesetz nach der Zustimmung der staatlichen Behörden bedurft. Das Verfahren wurde jedoch so gut wie nie angewandt.

Das Gesetz Nr. 31 weist einige Stolpersteine auf. Bei der Landrückgabe sind die Adivasi verpflichtet, neben der ursprünglichen Kaufsumme - soweit es je eine gegeben hat - einen Wertausgleich für die Verbesserungen am Land sowie die anfallenden Gebühren zu begleichen. Die Summe wird von einem Beamten der Verwaltung (Revenue Divisional Officer; RDO) festgelegt. Das Gesetz eröffnet den Adivasi zwar die Möglichkeit, diese Summe auch mittels eines Kredits mit 20 Jahren Laufzeit zu begleichen. Bijoy kritisiert die Regelung zum Wertausgleich für die Okkupanten gleichwohl als entmutigend für die Adivasi und sieht hier eigentlich eher den Staat in der Pflicht. Er befürchtet, die Kompensationszahlungen würden geradewegs in die Schuldknechtschaft führen. Bijoy führt das Beispiel der Gemarkung Ottapalam an, in der in 974 möglichen Rückgabefällen eine Gesamtsumme von ca. 800.000 US-Dollar festgesetzt wurde; pro Anspruch durchschnittlich also ca. 820 US-Dollar. Für Adivasi, die kaum geldwertes Einkommen haben, ist aber selbst dies eine ausgesprochen hohe Summe, und so hat es nie einen Antrag auf Kredit gegeben. Allerdings erfolgte auch sonst keine Rückgabe, selbst in Fällen, wo sie ohne Wertausgleich möglich gewesen wäre.

Kritik erfährt das Gesetz 31 darüber hinaus, weil die Gültigkeit der Anträge auf Rückgabe davon abhängt, ob die Adivasi einen schriftlichen Nachweis über ihr ursprüngliches Land beibringen können. Meistens wissen sie nichts von dieser Bestimmung, so daß diese Anträge erst gar nicht bearbeitet werden. Darüber hinaus reduzierte sich die ursprüngliche Anzahl der über 8000 rechtsgültigen Anträge auf etwas über 4524 (insgesamt 3056 Hektar), da die Korruption in den Katasterämtern und

einflußreiche Landeliten eine offene Manipulation der Unterlagen erlaubten. Aber selbst diese geringfügige Zahl an Rückgaben war den Regierenden noch zu hoch.

Was selbst die Verfassung und das Grundlagengesetz noch zulassen, könnte hingegen unter Umständen durch Ausführungsbestimmungen umgangen werden; dachten sich wohl die Landesregierungen der jüngeren Zeit in Kerala; einem Bundesstaat, dessen Regierungen früher einmal den politischen Mut aufbrachten, das Landreformgesetz von 1963 umzusetzen. Der vorläufig letzte Versuch, die Ansprüche der dortigen Adivasi zu hintergehen, stellte das Gesetz Nr. 163 vom 23. Februar 1999 dar. Die Bestimmung beeindruckte mit dem Titel 'Gesetz zur Einschränkung der Landübertragung und der Rückgabe von Land an anerkannte Stämme' [scheduled tribes].

Allerdings will diese Bestimmung gleich das Gesetz Nr. 31 aufheben, was ebenso fragwürdig ist wie die Einschränkung der von Rückgabe betroffenen Ländereien. Danach kann nur Land, das über zwei Hektar hinausgeht, wieder zurückgegeben werden. Landstücke unter zwei Hektar sollen mit Land in anderen Gebieten von Kerala ausgeglichen werden. Laut Bijoy ist faktisch kaum mit Anträgen auf Land über zwei Hektar zu rechnen. Der Begriff 'Rückgabe' sei eher eine Farce. Diese Prognose vom Anfang des Jahres scheint sich bereits sechs Monate später zu bewahrheiten. Die Zeitung 'Deccan Herald' vom Juli 1999 meldet in begeisternden Worten eine anstehende Landverteilung zugunsten der Adivasi, d.h. Ersatzland in nicht traditionellen Gebieten. Von Rückgabe ist keine Rede.

Daß überhaupt Verfahren zur Landrückgabe in Gang gesetzt werden, ist mehreren Gegebenheiten geschuldet. Die Adivasi organisierten heftige Proteste, führten zahlreiche Landbesetzungen durch, beunruhigten damit die kommerziell produzierenden Landwirte und schädigten insgesamt das Image der Landesregierung. Außerdem hatte der Oberste Gerichtshof von Kerala 1993 über eine Beschwerde aus dem Jahr 1988 entschieden und festgestellt, daß die Norm von 1975 spätestens bis 1996 umzusetzen ist. Es mußte also etwas unternommen werden; freilich nicht ohne Sinn für absurde Inszenierungen. Der erste Versuch 1996 mittels einer Verordnung scheiterte am damaligen Gouverneur Shiv Shankar. Unter Verweis auf das Tabu, im - damals laufenden - Wahlkampf keine Gesetze mehr zu erlassen, erklärte er die Verordnung für ungültig. Der nachfolgenden Regierung mißriet ihr Versuch aufgrund der mangelnden Abstimmung mit dem damals

für Karnataka und Kerala zuständigen Gouverneur Kurshid Alam Khan. Schließlich weigerte sich Indiens Staatspräsident Narayanan, einer Gesetzesnovelle vom September 1996 zum Grundlagengesetz Nr. 31 zuzustimmen. Die Ergänzung zum Gesetz 31 hätte bedeutet, daß statt des entwendeten Landes auch anderes Land und Bargeld als Alternative hätten angeboten werden können. Mindestens die Panne mit dem Einspruch der Union sollte sich nicht mehr wiederholen dürfen. Mit einem juristischen Kunstgriff versucht die Regierung, das Gesetz Nr. 163 von 1999 dieses Mal vor dem zu erwartenden Einspruch des Staatspräsidenten dadurch zu bewahren, indem das Gesetz dem Bereich 'landwirtschaftliche Ländereien' zugeordnet wird; was Ländersache ist.

Offensichtlich aber sind alle Versuche nicht überzeugend, den Adivasi das geraubte oder entwendete Land zurückzugeben und wenigstens das Gesetz Nr. 31 von 1975 anzuwenden. Was kaum zu erwarten war, denn alle jüngeren Regierungen sehen eher diejenigen als Opfer, die den Adivasi das Land abgespenstig gemacht haben und nun zur Wiedergutmachung herangezogen werden. Dieses Phänomen ist jedoch nicht auf Kerala beschränkt. Das Ministerium für ländliche Gebiete und Beschäftigung der Unionsregierung hat 1998 zum einen eine Richtlinie namens 'Nationale Politik zur Wiederansiedlung und Entschädigung von umgesiedelten Personen' ('National Policy for Resettlement and Rehabilitation for Displaced Persons', NPRR) erlassen. Bei der Formulierung des politischen Rahmenkonzeptes ging die Regierung zwar auch auf Vorstellungen der von Umsiedlung Betroffenen ein. So sollen Umsiedlungen möglichst vermieden werden und erst nach Prüfung aller anderen Möglichkeiten erfolgen. Umsiedlungen werden als "staatlich verursachte Verarmung" bezeichnet, da "kein Entwicklungsprojekt gerechtfertigt werden kann, wenn ein Teil der Gesellschaft dadurch verarmt". Andererseits können Umsiedlungen immer dann vom Staat durchgeführt werden, wenn sie "öffentlichen Zwecken" (public purpose) dienen. Was genau ein öffentlicher Zweck ist, bestimmt die Regierung und ist in dem Politikpapier nicht definiert. Schließlich ist die NPRR nicht bindend, darauf bezogene Gesetzesvorschläge werden nicht gemacht.

Zum zweiten legte die BJP-geführte Unionsregierung ebenfalls 1998 ein Gesetz zur Novellierung des Grundlagengesetzes zum Landerwerb vor ('Land Acquisition - Amendment - Bill'). Als ob es sich um zwei verschiedene Regierungen handelte, ignoriert die Ergänzung zum Landerwerbgesetz das Rahmenkonzept der NPRR fast völlig und miß-

achtet die Richtlinien der von Umsiedlungen betroffenen Menschen weitgehend. Der Gesetzesentwurf erwähnt nicht einmal, daß die Umsiedlung der Zustimmung der Betroffenen bedürfte. Landenteignungen für wirtschaftliche Unternehmungen sollen erleichtert und insbesondere Einspruchsfristen drastisch verkürzt werden. Die Dauer von der Ausschreibung des zu enteignenden Landes bis zur Entschädigung soll von drei auf ein Jahr reduziert werden. Einspruch gegen eine Landenteignung soll nur mehr innerhalb von 21 Tagen nach öffentlicher Bekanntmachung möglich sein. Aufgrund reichlicher Erfahrung ist jedoch offensichtlich, daß viele der umzusiedelnden Menschen Analphabeten sind, die deutlich mehr Zeit benötigen, um sich erfolgreich gegen eine Enteignung zu verteidigen oder eine angemessene Entschädigung zu beantragen.

Ebenso sollen Einsprüche gegen Landenteignungen nur noch in öffentlichen Versammlungen angehört werden. Bislang wird jeder Fall einzeln bearbeitet. Auch hier besteht die Gefahr, daß die Betroffenen nicht oder nur unzureichend über ihre Rechtsklagen informiert werden. Schließlich gilt auch hier: Wann von einem "öffentlichen Nutzen" eines geplanten Projektes zu sprechen ist, der Umsiedlungen legitimieren würde, definiert das Gesetz gerade nicht, sondern überläßt es dem politischen Willen der Regierung. Walter Fernandes äußerte im November vergangenen Jahres in New Delhi die Befürchtung, daß im Zuge der weiteren Liberalisierung der Marktordnung die (betriebs-) wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen zunehmend zum 'öffentlichen Nutzen' mutieren.

Ein düsterer, gleichwohl realistischer Ausblick, der nur durch entschiedenen Widerstand abgewendet werden kann. Aber der Protest hat seine Chancen. Aufgrund der vielen Einwendungen durch die Adivasi gegen die Ergänzung zum LAB - es gab im November sogar ein Gespräch mit dem Staatssekretär - zog die BJP-geführte Unionsregierung ihren Entwurf - vorläufig - zurück.

Literatur:

- C.R. Bijoy; Adivasi Betrayed: Adivasi Land Rights in Kerala. In: Economic and Political Weekly, 29.5.99
- Walter Fernandes; Vortrag auf dem Seminar "Training and Leadership Building for Adivasi Representatives", veranstaltet von der Indian Confederation of Indigenous and Tribal Peoples (ICITP) zusammen mit der Gesellschaft für bedrohte Völker, New Delhi, 22.-24.11.1998
- Deccan Herald, 9.7.99
- The Hindu, 11.7.99