

Südasien-Informationen Nr. 8

September 2005



Südasiens-Informationen Nr. 8
September 2005

Menschenrechte in Indien

Herausgeber:

suedasien.info

Südasiens-Informationsnetz e.V.
Reichenberger Straße 35
D - 10999 Berlin
Tel.: 030 – 788 95 411
Fax: 030 – 788 95 253
Email: kontakt@suedasien.net
Internet: www.suedasien.info

Spendenkonto:
Konto 7170695008
Berliner Volksbank
BLZ: 100 900 00

ISSN 1860 - 0212

Inhalt

Editorial <i>von Kristina Roepstorff, Eric Töpfer und Subin Nijhawan</i>	3
Indiens Weg und die Entwicklung der Menschenrechte <i>von Michael Schied</i>	5
Menschenrechte im indischen Kontext <i>von Jona Aravind Dobrmann</i>	14
Eindrücke einer Reise nach Kaschmir <i>von Eva Maria Teja Mayer</i>	35
„Leider hat sich die Situation nicht verbessert.“ Der Menschenrechtsanwalt Parvez Imroz über die Lage im indischen Teil Kaschmirs <i>ein Interview von Susanne Gupta</i>	43
Homosexualität und Menschenrechte in Indien <i>von Urmila Goel</i>	45
Ein Recht auf eine saubere Umwelt? Die Praxis indischer Gerichte <i>von Subin Nijhawan</i>	53
Der Kampf um das Menschenrecht auf Nahrung in Indien <i>von der FIAN-Gruppe Berlin</i>	67
Menschenrechtskommissionen in Südasien und ausgewählte Menschenrechtsorganisationen <i>zusammengestellt von Kristina Roepstorff</i>	75

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

die Menschenrechte erheben universellen Geltungsanspruch. Doch die Interpretation und jeweilige Ausgestaltung dieser Rechte sind zum Großteil Aufgabe der einzelnen Vertragsstaaten selbst. Indien hat sich mit der Unterzeichnung der beiden Menschenrechtspakte – dem Zivilpakt und dem Sozialpakt von 1976 – zu den jeweiligen Rechten bekannt. Im weitesten Sinne sollen die Menschenrechte nicht nur die Bürger gegen willkürliches staatliches Handeln schützen, sondern auch den Staat in die Pflicht nehmen, bestimmte menschenrechtliche Mindeststandards zu garantieren. Inwieweit Indien seiner Verpflichtungen nachkommt und die Menschenrechte tatsächlich umsetzt, soll in diesem Themenschwerpunkt diskutiert werden. Dabei stellt sich einerseits die Frage, wie sich die Menschenrechte im kulturell heterogenen Indien inhaltlich bestimmen lassen, und andererseits, inwieweit die (westliche) Idee universeller Menschenrechte als geeignete Grundlage für den Diskurs und den Kampf für ein menschenwürdiges Leben dienen können.

Neben einer allgemeinen Einführung in die Menschenrechtsthematik auf internationaler Ebene und einer speziellen Darstellung der Menschenrechte in Indien werden in den Beiträgen einzelne Rechte ausführlicher dargestellt. Darüber hinaus werden auch Verletzungen von Menschenrechten, sowie positive Beispiele, bei denen Indien als Vorbild dient, thematisiert. Dabei sollen nicht nur die allgemein akzeptierten und „klassischen“ Menschenrechte der ersten und zweiten Generation diskutiert werden, sondern auch die umstritteneren oder sich neu entwickelnden Menschenrechte der dritten Generation.

Die Beiträge von Michael Schied und Jona Aravind Dohrmann geben zunächst eine Einführung in die Entwicklung der Menschenrechte, um den Rahmen für die Diskussion der Menschenrechte im indischen Kontext zu setzen. Der Beitrag von Dohrmann ist die bearbeitete und aktualisierte Fassung eines Artikels der zuerst erschienen ist in dem von Werner Draguhn herausgegebenen Jahrbuch *Indien 2004. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft* (Hamburg: Institut für Asienkunde). Wir danken für die freundliche Genehmigung zur Veröffentlichung.

Der andauernde Konflikt in Kaschmir hat eine Reihe von massiven Menschenrechtsverletzungen zur Folge. In einem Reisebericht von Eva Maria Teja Mayer werden die mit der Konfliktsituation einhergehenden Verletzungen, vor allem der im Zivilpakt verankerten bürgerlichen und politischen Menschenrechte, durch indische Sicherheitskräfte dokumentiert. Ergänzt wird der Bericht durch ein Interview von Susanne Gupta mit dem kaschmirischen Anwalt Parves Imroz über die aktuelle Lage und die Bedingungen von Menschenrechtsarbeit in der Bürgerkriegsregion.

Urmila Goel beschreibt die Unterdrückung „queerer“ Gruppen in Indien und hebt die Bedeutung der Menschenrechte für die Akzeptanz der Rechte dieser Gruppen, insbesondere der Rechte Homosexueller, hervor.

Subin Nijhawan beschäftigt sich mit der Umweltrechtsthematik. Können die Menschenrechte auch Rechte auf eine saubere Umwelt umfassen? Am Beispiel der Auslegung des in der indischen Verfassung verankerten Rechts auf Leben durch den *Supreme Court*, geht er der Möglichkeit nach, Umweltrechte menschenrechtlich zu begründen.

Die Problematik und mangelnde Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte wird von der Berliner-Gruppe der internationalen Menschenrechtsorganisation FIAN (*FoodFirst Information- and Action Network*) am Beispiel des Rechts auf Nahrung diskutiert. Dabei wird auch gezeigt, wie der Druck auf den Staat durch Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft positiv auf die Umsetzung der Menschenrechte wirken kann.

Zudem haben wir eine Auswahl an Links zu regionalen Menschenrechtsorganisationen und nationalen Menschenrechtskommissionen in Südasiens zusammengestellt, die den Schwerpunkt abrunden soll.

Eine interessante Lektüre wünschen Ihnen im Namen der Redaktion,

Kristina Roepstorff, Eric Töpfer und Subin Nijhawan

Berlin, den 7. September 2005

Indiens Weg und die Entwicklung der Menschenrechte

von Michael Schied

Das Menschenrecht ist ein komplexer historischer Begriff, der sich in Zeit und Raum entwickelt. Die Idee des Menschenrechts ist genauso umstritten, wie um seine Durchsetzung gerungen wird. Der folgende Aufsatz versteht die Menschenrechte als eine politische Kategorie, welche, gebunden an politische Unterstützung und entsprechende Machtverhältnisse, „das Individuum vor Machtmissbrauch schützt“.¹ Indiens Entwicklungsweg kann in diesem Sinne ein gutes Beispiel dafür sein, dass Menschenrechte nicht an eine bestimmte Kultur gebunden sind. Denn, wie zu zeigen ist, setzten Inder selbst die Thematik der Menschenrechte auf die politische Tagesordnung und bestimmten folglich den Grad ihrer Durchsetzung.

Das Entstehen der Grundrechtsidee im Zuge der Unabhängigkeitsbewegung

In Indien wurde die Auseinandersetzung um die Einführung von Grundrechten sowohl gegenüber der Kolonialmacht als auch innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung geführt. Wesentliche Elemente dieses Rechtekataloges bildeten sich bereits vor dem Erreichen der Unabhängigkeit heraus. Zudem wurde die Umsetzung dieser Idee mit der progressiven Realisierung der Unabhängigkeit von der britischen Kolonialmacht verbunden. Die wichtigste politische Arena der Debatte war der Indische Nationalkongress (*Indian National Congress*, INC). Seine Entwicklung soll nachfolgend zur Illustration dieser Zusammenhänge dienen.

Der INC wurde im Jahre 1885 gegründet. Zunächst war er ein exklusiver Klub von Anwälten und Lehrern, der nur auf eine Besserung der Administration der indischen Verhältnisse bedacht war. Im Jahr 1919 wurde Mahatma Gandhi führende Persönlichkeit im INC. Mit ihm war nun ein wichtiger Wandel in der Bewegung angezeigt: Der INC wurde zu einer politischen Massenbewegung, und änderte seine Methoden und politischen Ziele. Er forderte nun einen wachsenden Anteil an der politischen Macht, was den Konflikt zur britischen Kolonialregierung immanent machte. Die im gleichen Jahr stattfindende 34. Sitzung des INC in Amritsar signalisierte diesen Wandel. Erstmals wurde dort auch eine Resolution über Bürgerrechte angenommen.

Doch so sehr Amritsar den Wandel zeigte, so sehr war der INC von den alten politischen Verhältnissen und deren Machtelite gefangen. Ihr nach wie vor starker Einfluss zeigte sich konkret an zwei Momenten. Zum einen verstand der INC sich in Amritsar noch als „Teil des britischen Empires“,² so dass von der Durchsetzung der Idee nach einer

¹ Freeman, Michael (2002): *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*. Cambridge: Polity, S. 167

² *The Encyclopaedia of the Indian National Congress (INC)*, Zaidi, A. M (Hg.), Volume VII: 1916-20, New Delhi: S. Chand & Company, S. 530-1

Unabhängigkeit Indiens im INC noch nicht gesprochen werden konnte. Zum anderen blieb auch die Resolution über die Bürgerrechte, die dort eingeführt wurde, noch schwach und widersprüchlich. So fassten die Vertreter des INC in ihr z.B. noch Einschnitte bei der Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit ins Auge, „if under sentence by an ordinary Court of Justice and as a result of lawful and open trial“.³

Der in Amritsar eingeleitete Prozess fand bereits innerhalb des nächsten Jahres seinen vorläufigen Höhepunkt. Die neue Politik wurde auf einer Sondersitzung des INC in Kalkutta im September 1920 stärker durchgesetzt, als das Programm einer „Politik der progressiven, gewaltlosen Nicht-Zusammenarbeit“⁴ angenommen wurde. Konsequenterweise wurde auf der drei Monate später stattfindenden INC-Sitzung in Nagpur eine weiter gehende Deklaration der Rechte präsentiert. Der Präsident des INC, C. Vijiaraghavachariar, stellte sie im Rahmen des Verfassungsentwurfs für das Dominion Britisch-Indien vor. Nun sprach sich der INC explizit gegen Folter und Todesstrafe aus: „No torture or corporal punishment of any kind and no degrading punishment shall be legal.“⁵ Individuen sollten das Recht erhalten, im Kreuzverhör eines offenen Gerichtsverfahrens vernommen zu werden, Rede- und Versammlungsfreiheit sollten garantiert werden, und Bildung wurde zur wichtigsten Aufgabe der Regierung erklärt.

Diese politische Entwicklung setzte sich bis zur Annahme der Forderung nach „vollständiger Unabhängigkeit“ im Dezember 1929 fort. Auf der 45. Sitzung des INC im März 1931 wurde daraufhin die Resolution „Grundrechte und Wirtschaftsprogramm“⁶ vorgestellt, die von keinen Geringeren als Mahatma Gandhi und Villabhai Patel vorgetragen bzw. unterstützt wurde. Die endgültige Fassung dieser Resolution wurde schließlich im August 1931 unter dem Titel „Grundrechte und -pflichten und Wirtschaftsprogramm“⁷ angenommen. Spätestens mit dieser Resolution wurde deutlich, dass Forderungen nach Versammlungsfreiheit, Gewissensfreiheit, Minderheitenschutz, Gleichheit vor dem Gesetz unabhängig von Religion, Kaste, Glauben oder Geschlecht, Neutralität gegenüber der Religion, allgemeinem Wahlrecht, Bildungspflicht, Abschaffung der Todesstrafe und Bewegungsfreiheit Eingang in die politische Kultur Indiens und das indische Denken gefunden hatten. Eingebettet in den politischen Kampf des INC wurden diese Forderungen zudem gegenüber der britischen Kolonialmacht als Bedingung für eine positive Realisierung der „Selbst-Regierung“ Indiens angesehen. Die Verwirklichung der Grundrechte wurde somit auch abhängig vom Erfolg der Unabhängigkeitsbewegung gemacht. Interessanterweise wurden bereits damals politische Rechte mit wirtschaftlichen und sozialen verbunden.

³ INC: VII, a.a.O.

⁴ INC: VII, a.a.O., S. 582

⁵ INC: VII, a.a.O., S. 680-3

⁶ INC: X, a.a.O., S. 111-21

⁷ INC: X, a.a.O., S. 180-183

Allerdings setzte sich der INC weder in den 1930er Jahren noch, wie wir sehen werden, in den Folgejahren für eine vollständige Garantie der Grundrechte ein. Die Gründe hierfür sind vielfältig und müssen vor dem Hintergrund der historischen Situation und der damaligen politischen Verhältnissen verstanden werden: Die Resolution von 1931 wurde vor dem Hintergrund eines Kompromisses mit der britischen Kolonialmacht verabschiedet. Im Rahmen des Gandhi-Irwin-Paktes hatte der INC damals seine Blockadehaltung und die Kampagnen des zivilen Ungehorsams aufgegeben, und Mahatma Gandhi fuhr zu den Verhandlungen der *Round Table Conference* im Jahr nach London. Mit seiner Kompromissbereitschaft schwächte der INC auch die Substanz der Resolution über die Grundrechte. Somit obsiegten in dem Konflikt zwischen den Befürwortern eines verfassungsmäßigen Strebens nach Unabhängigkeit und denen, die auf zivilen Ungehorsam und eine Mobilisierung der Massen setzten, die Kräfte, die auf einer Kooperation mit der Kolonialmacht bauten. Letztlich zeigte sich aber, dass zur Beförderung der Grundrechte das politische Mandat und die öffentliche Mobilisierung notwendig waren.

Schon die unmittelbare Nachbarschaft des INC kann als gutes Beispiel für diese Zusammenhänge gesehen werden: Die *All-India Muslim League*, die politische Vorgängerpartei der Staates Pakistan, hat niemals eine Resolution über Grundrechte angenommen. Stattdessen setzten sie und vor allem ihr Vorsitzender M.A. Jinnah auf einen verfassungsmäßigen Weg und Verhandlungen, um die Gründung des Staates Pakistan erringen zu können. Die politischen Konsequenzen dieser Entwicklung wirken bis zum heutigen Tag nach: Beständige Interventionen von Militär und Bürokratie blockieren jegliche Fortschritte bei der Durchsetzung von Bürgerrechten. Die exekutive Macht wurde nachhaltig auf Kosten der Zivilgesellschaft gestärkt. Eine ähnliche, wenn auch nicht vergleichbare, Entwicklung erlebte, wie wir im nächsten Absatz sehen werden, auch Indien.

Die Bürgerrechte in der indischen Verfassung von 1950

Das unabhängige Indien verabschiedete seine erste Verfassung am 26. Januar 1950. Die Verfassung reflektierte eine, wie bereits oben angedeutet, widersprüchliche Entwicklung. Sie ist in weiten Teilen sowohl revolutionär als auch konservativ. Revolutionär ist sie insofern, als dass die Verfassung ihre Quelle beim „Volk Indiens“⁸ ansiedelt. In diesem Sinne integriert die Verfassung mit Teil III (*Fundamental Rights*) einen eigenständigen Katalog von Grundrechten (Artikel 12 bis 35). Darüber hinaus räumt die Verfassung den Grundrechten Priorität ein, da Artikel 13 Gesetze, die im Widerspruch zu den Grundrechten standen bzw. stehen, für nichtig erklärt. Des Weiteren deklarierte die verfassungsgebende Versammlung das allgemeine Wahlrecht (Artikel 326).⁹ Auch wurden

⁸ Der Text der Verfassung bezieht sich unten stehend auf: *The Constitution of India* (1991), P. M. Bakshi (Hg.), New Delhi: Universal Book Traders

⁹ Der Entzug des Wahlrechts wurde beschränkt auf „grounds of non-residence, unsoundness of mind, crime or corrupt or illegal practice“.

einige der vorher bestehenden verfassungsrechtlichen Vorbehaltsklauseln (*reservations*) als in Konflikt mit dieser progressiven Legitimierung stehend angesehen und deshalb beschnitten. So wurde z. B. die Exekutivmacht der Fürstenstaaten abgeschafft.

Konservativ ist die Verfassung des unabhängigen Indien insofern, als dass sie im Kern eine Fortführung des kolonialen Rechts- und Verwaltungssystems, das 1935 mit dem *Government of India Act* geschaffen wurde, darstellt. Alle Gesetze, die vor dem Inkrafttreten der Verfassung Bestand hatten, sollten nach Artikel 371 auch weiterhin in Kraft bleiben. So gilt z. B. bis heute das Indische Strafgesetzbuch von 1860, das die Todesstrafe (Artikel 121)¹⁰ vorsieht. Die Kongresspartei trat hier hinter ihre eigenen politischen Ziele zurück. Sie schien eine solche Entwicklung als wenig dramatisch bzw. „natürlich“ zu betrachten, da sie nun „das administrative System [... in] einem innigen Verhältnis mit dem Volke“¹¹ verbunden sah.

Die weitgehende Fortführung des kolonialen Systems führte zu verschiedenen Widersprüchen in der Verfassung.¹² Zwar sind die Grundrechte ein wesentlicher Bestandteil der Verfassung, ihre Ausübung wird aber durch so genannte *reasonable restrictions* u.a. im Interesse von Staatssicherheit und öffentlicher Ordnung eingeschränkt.¹³ Auch wenn diese Beschränkungen bei Verabschiedung der Verfassung nicht als absolut angesehen wurden, so waren sie doch geeignet, um von nachfolgenden politischen Eliten für ihre Zwecke genutzt zu werden. Somit sind die Grundrechte entgegen ihrer Priorisierung durch Artikel 13 in weiten Teilen antastbar. So hinderten die in Artikel 25 festgeschriebenen Bestimmungen zur Religionsfreiheit den Staat nicht daran, in die religiösen Belange einzugreifen. Auch wurde der politische Gehalt der Verfassung durch die Bestimmungen zur Vorbeugehaft weiter eingegrenzt. Artikel 22 und 34 siedeln diese sogar innerhalb des Grundrechtekatalogs an. Darüber hinaus kodifiziert die Verfassung in den Artikeln 352 bis 360 Notstandsbestimmungen (*Emergency Provisions*). U. a. regeln diese die Beziehungen des Zentrums zu den Unionsstaaten (Artikel 356) und räumen hiermit dem Präsidenten unter bestimmten Umständen die Möglichkeit ein, gewählte Regierungen der Unionsstaaten abzusetzen. Zwar ist ein solches Vorgehen des Präsidenten nur auf Anraten und mit Hilfe des Kabinetts und seines Premierministers vorgesehen (Artikel 74), allerdings erbt das Staatsoberhaupt mit Artikel 356 vom Vizekönig des *Government of India*

¹⁰ Lt. Indian Penal Code, No. 45 of 1860 (as modified up to the 1st November, 1990), Government of India; Article 121 (Of Offences Against The State): „Whoever wages war against the Government of India, or attempts to wage such a war, or abets the waging of such war, shall be punished with death or imprisonment for life [...] .“

¹¹ Tandon, P. D. (1950): „Presidential Address at the 56th Session of the INC“, Nasik, September 21&22, in: *INC: XIII*, a.a.O., S. 519.

¹² O'Toole, Therese (2001): *Secularising the Sacred Cow: The Politics of Cow-Protection* (unveröffentlichter Aufsatz)

¹³ Wichtige Kriterien waren in dieser Hinsicht „the interests of the security of the State, friendly relations with foreign States, public order, decency or morality, or in relation to contempt of court, defamation or incitement to an offence“.

Acts „eine legale Machtreserve, die ein entschlossener Präsident sich eines Tages zunutze machen könnte“.¹⁴

Als die Verfassungsgebende Versammlung das Kapitel über die Grundrechte verhandelte, war den Müttern und Vätern der Verfassung die internationale Menschenrechtsdiskussion bekannt und die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 lag bereits seit zwei Jahren vor.¹⁵ Letztlich bewerteten sie die Sicherheit des Staates jedoch höher als die individuellen Menschenrechte. Parteien, die selbst in der Unabhängigkeitsbewegung Repressalien erfahren hatten, forderten nun, dass es Zeit sei, die „extravaganten and idealistischen Forderungen des Volkes zu mildern“.¹⁶ Somit brachte auch die Unabhängigkeit keine vollständige Umsetzung des Prinzips der politischen Verantwortlichkeit. Vielmehr trug das indische System langfristige Schäden davon, weil Sondergesetze, die laut einer Reihe von Beobachtern¹⁷ schon im Jahre 1917 zur Ausnahme erklärt worden waren, weiterhin eine machtvolle Position innerhalb des neuen Rechtssystems behielten. Ob Grundrechte in diesem Rahmen gewährleistet oder verwehrt werden, bleibt eine zentrale Frage der postkolonialen Ära.

Politische Entwicklung nach 1950

Das unabhängige Indien hat eine wechselvolle Geschichte durchlebt. Eines der wichtigsten Merkmale der postkolonialen Ära ist das graduelle Übergewicht der Exekutive, die mehrmals von der Möglichkeit Gebrauch machte, den Ausnahmezustand zu verhängen. Im Zuge dessen näherten sich auch Sonder- und Standardgesetz „auf Kosten des letzteren“¹⁸ einander an.

Das Gesetz zur Präventivhaft vom 26. Januar 1950 war diesbezüglich der erste Schritt des unabhängigen Indiens. Mit ihm wurde der *District Magistrate*, das exekutive Oberhaupt der kleinsten administrativen Einheit, dazu ermächtigt, Personen zu verhaften, um sie an „gegen die Sicherheit des Staats gerichteten Handlungen“¹⁹ zu hindern. Im Zuge der Kriege

¹⁴ Conrad, Dieter (1999): „Konstitutionelles Ausnahmerecht in Indien“, in: Conrad, Dieter: *Zwischen den Traditionen*. Stuttgart: Franz Steiner, S. 11

¹⁵ National Commission to Review the Working of the Constitution (2002), *Report*, Volume I, New Delhi, S. 65

¹⁶ Sitaramayya, B. P. (1948): „Presidential Address at the 55th Session of the INC“, Jaipur, December 18, in: *INC: XIII*, a.a.O., S. 220

¹⁷ Conrad (a.a.O., S. 4) nahm hier die Deklaration vom 20. August 1917 zum Beweis seiner These: „increasing association of Indians in every branch of the administration and the gradual development self-governing institutions with a view to the progressive legislation realization of responsible government in India as an integral part of the British Empire“ (in: *Report on Indian Constitutional Reforms*, 1918, Calcutta: Superintendent Government Printing, S. 1)

¹⁸ Conrad, a.a.O., S. 36

¹⁹ „Preventive Detention Act“, 1950 (Act No. 4 of 1950). in: *The National Security Act, 1980 along with other laws on Preventive Detention, Past and Present* (1991), Vijay Malik (Hg.), Lucknow: Eastern Book Company, S. 141. Der Höchstzeitraum der Verhaftung war 12 Monate (Artikel 11). Der Haftbefehl konnte jedoch erneuert werden (Artikel 13).

mit der Volksrepublik China 1962 und mit Pakistan 1965 machte Indien vom 26. Oktober 1962 bis zum 10. Januar 1968 erste Erfahrungen mit der Proklamation des Ausnahmezustandes. Diese Politik setzte sich mit dem Konflikt in Ost-Pakistan fort, als nochmals am 12. Dezember 1971 der Notstand verhängt wurde. Zwar waren der Anlass für die Verhängung der Ausnahmezustände „Angriffe von außen“, aber in all diesen Fällen blieben die Ausnahmebestimmungen auch über die Beendigung der Kampfhandlungen hinaus in Kraft.²⁰ Die Bestimmungen zur Vorbeugehaft waren zwischenzeitlich am 2. Juli 1971 unter dem Namen *Maintenance of Internal Security Act* (MISA) wieder auferstanden, nachdem das erste Gesetz hierzu am 31. Dezember 1969 ausgelaufen war.

Der *Unlawful Activities (Prevention) Act* von 1967²¹ ist ein weiteres Beispiel für die Standardisierung von Sondergesetzen,²² auch wenn bereits andere Bestimmungen der Exekutive die Eindämmung öffentlichen Protests ermöglichten. Der aus der Kolonialzeit übernommene *Code of Criminal Procedure (Act V)* von 1898 und sein Abschnitt 144 wurde im ganzen Land zu einem Synonym für die Negierung der Versammlungsfreiheit.²³ Am 25. Juli 1975 erlebte diese politische und rechtliche Entwicklung einen ersten Höhepunkt, als die damalige Premierministerin Indira Gandhi den Ausnahmezustand aufgrund innerer Unruhen ausrief.²⁴ Der bis zum 21. März 1977 andauernde Ausnahmezustand ist insbesondere für die Verneinung von Bürgerrechten, die Verletzung der Menschenrechte und die Aushebung der Versammlungs- und Pressefreiheit bekannt geworden.²⁵ Unter den Bestimmungen des MISA und des *Defence of India Act* wurden innerhalb der knapp zwei Jahre 111.000 Menschen verhaftet. In diesem Kontext wurde durch die 42. Verfassungsergänzung auch die Idee der Grundpflichten (*Fundamental Duties*) substantiell erweitert, indem mit Teil IVa ein gesamter neuer Abschnitt in die Verfassung aufgenommen wurde. Die Betonung von bürgerlichen Grundpflichten war also auch im

²⁰ Der Rückzug der chinesischen Truppen wurde am 21.12.1962 bekannt gegeben. Das Tashkent-Abkommen vom Januar 1966 beendete den Krieg mit Pakistan. Der äußere Ausnahmezustand des Jahres 1971 hielt bis zum 27. März 1977 an, wohingegen das pakistanische Oberkommando das „Instrument of Surrender“ am 16. Dezember 1971 unterzeichnete. In: Austin, G. (2001): *Working a Democratic Constitution, The Indian Experience*, Oxford: University Press, S. 63, 432.

²¹ Gemäß dieses Gesetzes kann die Regierung „any association“ durch Bekanntmachung als „unlawful“ erklären. Ein Tribunal, das von einem Richter des High Court geführt wird, befindet kann diese Bekanntmachung prüfen.

²² Conrad, a.a.O., S. 34.

²³ Lt. Abschnitt 144 (power to issue in urgent cases of nuisance or apprehended danger), kann ein District Magistrate „direct any person to abstain from a certain act [...] if such Magistrate considers that such direction is likely to prevent [...] obstruction, [...] disturbance of the public tranquillity, or a riot, [...]“. (B. B. Mitra on the Code of Criminal Procedure, 1973, Act 2 of 1972 (1978): (15th edition), by A. R. Biswas, Vol. 1, Calcutta: Debooks Eastern Law House, S. 616. Siehe auch das Kapitel „Use and misuse of the law against human rights defenders“, in: Amnesty International (2000): *INDIA Persecuted for challenging injustice: Human Rights defenders in India*, London, AI Index: ASA 20/08/00, S. 12-20. (22.07.2003) <<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA200492001>>

²⁴ Zur Beschreibung der politischen Umstände vgl. Austin, a.a.O., S. 314-27

²⁵ Austin, a.a.O., S. 309; Sorabjee, S. (1977): *The Emergency, Censorship and The Press in India, 1957-77*, New Delhi: Central News Agency.

indischen Kontext keineswegs selbstverständlich, sondern reflektiert eine politische Entwicklung, die der Exekutive wachsende Macht einräumt.

Auch nach Aufhebung des Ausnahmezustand und der Machtübernahme durch das Janata-Bündnis blieben Verfassungsänderungen, wie die *Fundamental Duties*, und alle weiteren unter dem Notstandsregime verabschiedeten Sondergesetze in Kraft. Paradoxerweise richteten sich nun diese, von Indira Gandhi initiierten Sonderbestimmungen gegen sie selbst und die Kongresspartei. Das Janata-Bündnis früherer Oppositionskräfte „leitete [innerhalb von Tagen] eine massive Entfaltung zentralisierter Macht ein“.²⁶

Diese Entwicklung setzte sich mit der Wiederwahl von Indira Gandhi im Jahre 1980 fort. Umgehend wurde ein neues Gesetz zur Vorbeugehaft verabschiedet, der *National Security Act* (NSA). Eine neue Art von Gesetz trat dann vor dem Hintergrund der politischen Situation im Punjab in Kraft, nachdem im Jahre 1985 der *Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act* (TADA) verabschiedet worden war. TADA ermöglichte erhöhte Strafen und richtete Sondergerichte ein. Das Gesetz wurde mit inneren Unruhen und wachsenden Sezessionsbestrebungen begründet. Bis zu seiner Aufhebung im Jahre 1995 kam es in anderen Landesteilen wie Jammu & Kashmir, dem Nord-Osten und den zentralen östlichen Unionsstaaten zur Anwendung. Zwischen 2001 und 2004 wurde TADA vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung in sehr ähnlicher Form als *Prevention of Terrorism Act* (POTA) wiedergeboren. Allerdings übertraf POTA seinen Vorgänger in einer wesentlichen Hinsicht: Nicht mehr unter besondere Strafe gestellt wurden Handlungen, die „eine jegliche Bevölkerungsgruppe Volkes entfremdet oder [...] die Harmonie zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen stört“. Damit war POTA juristischer Ausdruck einer Zeit, die durch die wachsende Bedeutung des Hindu-Nationalismus geprägt war.²⁷ Hindu-nationalistische Übergriffe gegen Muslime u. a. sollten im Gegensatz zu früheren Gesetzen nun nicht mehr besonders geahndet werden. Prominentester Häftling unter POTA wurde der Parlamentsabgeordnete der tamilischen Partei MDMK, Vaiko.

Nach dem Auslaufen von POTA sollte im Jahre 2004 der *Unlawful Activities (Prevention) Act* von 1967 um Anti-Terrorbestimmungen ergänzt werden. Politisch bedeutsam wurde im Laufe des Jahres 2005 die Diskussion um die Überprüfung des *Armed Forces (Special Powers) Act* von 1958. Dieses Gesetz ermöglicht der Armee im Nord-Osten und Jammu & Kashmir die ungehinderte Anwendung der Schusswaffen. Nicht unerwähnt bleiben darf an dieser Stelle der häufige Gebrauch der exekutiven Sonderrechte in den Unionsstaaten, wo bis zum heutigen Tage 120 Mal Regierungen abgesetzt und durch die so genannte *President's Rule* der Zentralverwaltung unterstellt wurden.

²⁶ Austin, a.a.O., S. 441.

²⁷ Siehe Amnesty International India (2003): *Special 'Security' Legislation and Human Right*, Delhi, March.

Zusammenfassung

Sondergesetze und Ausnahmebestimmungen haben eine machtvolle Position in der rechtlich-politischen Ordnung Indiens erreicht. Die Exekutive hat mehr und mehr an Macht gewonnen und wurde einseitig auf Kosten anderer Regierungsgewalten gestärkt. Vorbeugehaft, Ausnahmeregelungen und Sicherheitsgesetzgebungen wurden in diesem Rahmen im wachsenden Maße verabschiedet und angewandt. Sie hatten in letzter Konsequenz für die „exekutive Macht einen verführerischen Charme“²⁸ und „die Sicherheitsgesetzgebung stärkte die Macht der Regierung enorm, Bürgerrechte zu beschneiden und die Angelegenheiten der Bürger zu regulieren“.²⁹ Da zivilgesellschaftliche Institutionen auf breiter Basis fehlten, war der Missbrauch dieser Macht inhärent, und die so genannten Sicherheiten, die einen Missbrauch verhindern sollten, nicht effektiv.³⁰

Die Bestimmungen zur Vorbeugehaft waren von den Gerichten kritisch beurteilt worden, denn sie „standen nicht in Einklang mit den Idealen der Rechtsstaatlichkeit“.³¹ Allerdings sahen sich die Gerichte kaum in der Lage – auch wenn sie diesen Ermächtigungsgrundlagen „nicht sehr gewogen“³² waren – etwas gegen diese ausrichten, da der Prozess selbst durch die Verfassung legalisiert worden war. Somit sind Sondergesetze zunehmend zu Standardgesetzen geworden. Grundrechte sind in diesem Prozess in wachsendem Maße beschnitten und durch Pflichten ersetzt worden.

Die Konsequenzen dieser Entwicklung bedürften einer weiteren Analyse, da die Möglichkeit besteht, dass sie nicht nur die Rechte der Bürger, sondern mittelfristig auch „den Staat schwächt oder sogar in Gefahr des Zusammenbruchs bringt“.³³ Zu verstehen ist dies im Kontext der jüngeren politischen Entwicklungen. Denn mit der *Bharatiya Janata Party* war in den Jahren von 1998 bis 2004 eine politische Kraft an der Macht, die das Konzept der Menschenrechte in Frage stellt. Ideologisch definiert sie jeden Inder als Hindu und fordert damit die Vorstellung vom Staatsbürger heraus. Zwar erkennt die Partei die Idee des Individuums an, doch sieht sie das Individuum in einen größeren ideologischen Zusammenhang eingebettet, der letztlich das Individuum in seiner eigenen Entwicklung negiert.

Umso mehr also gilt es, sich der Ideale der Unabhängigkeitsbewegung zu erinnern, der Politik wieder zu ihrem Platz zu verhelfen und die Rechte für einen möglichst weiten Teil

²⁸ Austin, a.a.O., S. 67

²⁹ Austin, a.a.O., S. 63

³⁰ Der Möglichkeit zum Missbrauch dieser Gesetze war man sich in Indien hingegen stets bewusst. In den 1950er Jahren gingen die Gerichte einfach davon aus, dass „a great safeguard against any abuse of power“ bestehen würde. In: Banerjee, D. N. (1960): *Our Fundamental Rights, Their Nature and Extent (As Judicially Determined)*, Calcutta: The World Press Private, S. 145

³¹ Banerjee, a.a.O., S. 260-1

³² Banerjee, a.a.O., S. 260

³³ Conrad, a.a.O., S. 38

der Bevölkerung erfahrbar zu machen. Menschenrechte sind Indien nicht fremd. Im letzten Jahrhundert wurde ihre Umsetzung als wesentliches Element im Kampf gegen eine ausländische Macht und quasi-natürliches Ergebnis der Realisierung der Selbst-Regierung des indischen Volkes angesehen. Eine Wiederbelebung dieser politischen Initiative wird Indien nur stärken können und nicht schwächen.

Menschenrechte im indischen Kontext

von Jona Aravind Dohrmann

„Time will submit to slavery
from illusions's bonds we'll be free
everyone will be powerful and prosperous -
Brahman, Ksatriya, Vaishya, Shudra and Chandala
all have rights: women, children, male and female and even prostitutes.“¹
(Tuka [Tukaram], Marathi Sant aus dem 17. Jhd.)

Einleitung

Die Zeiten, in denen der Staat vornehmlich der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz vor äußeren Feinden diente,² sind vorbei. Der Staat soll nicht mehr nur individuelle Rechtsgüter schützen, wie es noch Locke Ende des 17. Jahrhunderts formuliert hat.³ Die Verfassungsentwicklung der meisten Staaten in diesem Jahrhundert zeigt, dass es eine Tendenz gibt, die Aufgaben des Staates näher zu bestimmen und staatliches Handeln in eine bestimmte Richtung zu lenken. Dabei werden minimalistische Verfassungsmodelle, welche lediglich die Grundfreiheiten sichern, zunehmend zugunsten von Verfassungen aufgegeben, die nicht nur Staats-, sondern auch Sozialordnungen vermitteln sollen. Das Staatshandeln soll eine bestimmte Zukunft entwickeln helfen, was eher einem dynamischen denn einem statischen Staatsverständnis entspricht. Gleichzeitig nimmt die Verfassung an Programmatik zu und büßt ebenso an unmittelbarer Anwendbarkeit ein. Der deutsche Verfassungsrechtler Grimm ist der Ansicht, dass Verfassungen zu weiten Teilen als Entwurf zu sehen sind; sie sind als normatives Sinngefüge zunächst „etwas Gesolltes, nicht notwendig etwas Bestehendes“.⁴

Die indische Verfassung zeichnete sich schon früh dadurch aus, dass ihre Zielsetzung eine umfassende Umwälzung der Sozialordnung verfassungsrechtlich vorgab. Diese Haltung basiert unter anderem darauf, dass es dem indischen Volk als Gesamtheit über Jahrhunderte hinweg nicht vergönnt war, die eigenen Geschicke selbst zu lenken. Deshalb ist eine Ausformulierung von Verfassungsdirektiven mit Verheißungen, die zum großen Teil aus dem Unabhängigkeitskampf Indiens stammen, nur allzu verständlich. Überdies

¹ zitiert nach Gail Omvedt, „Caste and Hinduism“, in: *Economic and Political Weekly* (EPW) 2003, S. 5004.

² Jain, *Indian Constitutional Law*, 4. Auflage Nagpur 1994, S. 737; s. auch Seckendorff, zitiert bei Sommermann, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997, S. 14: „...die innerliche Ruhe des Landes und Sicherheit von den Feinden...“

³ John Locke, *The Second Treatise of Civil Government*, zitiert bei Sommermann, S. 31: Der Staatszweck reduziert sich hier auf „the mutual preservation of their lives, liberties and estates“. Oder anders formuliert: „The great chief end, therefore, of men's uniting into commonwealths and putting themselves under government is the preservation of their property.“

⁴ Grimm, „Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform“, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR) 97 (1972), 489 (500).

kann auch angesichts der Länge der Verfassung (395 Artikel und 10 Anhänge) von Minimalismus keine Rede sein.

Eng verknüpft mit der in Indien und der Bundesrepublik beabsichtigten unbedingten Absicherung der Grundrechte ist das Verständnis des modernen Verfassungsstaates, womit nicht einfach die nachrevolutionären Staaten schlechthin gemeint sind (denn dann wäre jeder Verfassungsstaat ein moderner Verfassungsstaat!). Der moderne Verfassungsstaat verknüpft eine „Grundrechtsdemokratie“ mit dem Rechtsstaat, womit die formelle Rechtsstaatlichkeit als prägendes Strukturprinzip des Staates gemeint ist.⁵ Daraus folgt, dass heute ein wesentliches Element des modernen Verfassungs- und Rechtsstaates die Kontrolle des Gesetzgebers durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist. Sowohl in Indien als auch in der Bundesrepublik haben wir es mit modernen Verfassungsstaaten im dargelegten Sinne zu tun. Beide Länder vereinen den Gedanken der Grundrechtsdemokratie mit dem Rechtsstaatsgedanken und haben ihrem jeweiligen Gesetzgeber durch die Einrichtung des *Supreme Court* bzw. des Bundesverfassungsgerichts eine wirksame Kontrollinstanz an die Seite gestellt. Dabei hat sich gerade in Indien der *Supreme Court* als Wahrer der Grundstruktur (*basic structure*) der Verfassung erwiesen.⁶ Demnach kann mit Fug und Recht behauptet werden, Indien sei ein Rechtsstaat mit freiheitlich demokratischer Grundausrichtung.

Fragestellung

Inwiefern der an einer Grundrechtsdemokratie ausgerichtete indische Staat „Menschenrechte“ in seiner Verfassung rezipiert hat und diesen Beachtung schenkt, soll im Folgenden schlaglichtartig beleuchtet werden. Im Jahr 2003 zeichnete die Stadt Nürnberg neben dem Pakistaner Ibn Abdur Rehman auch die Inderin Teesta Setalvad mit dem Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreis aus. Man stutzt möglicherweise, dass eine Inderin diese Auszeichnung erhalten hat, wird doch Indien durchaus als ein freiheitlich demokratisch ausgerichteter Staat angesehen. Die Jury, der unter anderem auch ein Enkel von Mahatma Gandhi, Herr Prof. Dr. Rajmohan Gandhi, angehört, begründet ihre Entscheidung wie folgt:

„Frau Teesta Setalvad aus Indien und Herr Ibn Abdur Rehman aus Pakistan gehören zu den bedeutendsten Verfechtern der Menschenrechte in ihren Heimatländern. Sie setzen sich seit Jahrzehnten mit bewundernswertem Mut und unter hohem persönlichen Risiko vor allem für die Rechte von diskriminierten Minderheiten, für Demokratie und soziale Gerechtigkeit ein. Als Journalisten kämpfen sie unerschrocken gegen Vorurteile, Hass und Gewalt und nutzen die Möglichkeiten von Medien, Bildung und Erziehung, um Toleranz ebenso wie interreligiöse und interkulturelle Verständigung zu fördern. [...] Mit der Nominierung von Frau Setalvad und

⁵ Sommermann, S.209 f.; vgl. auch Schreckenberger, in: *Der Staat* 34 (1995), 503, der das Konzept des modernen Verfassungsstaates in der Verbindung der „Rechtsstaats- und Nationalstaatsidee“ sieht. Dieses wiederum setzt er in Beziehung zur „Weltgemeinschaft“ als Ausdruck internationaler Ordnung. Vgl. dazu wieder die Internationalisierung der Staatsziele im Völker- und Europarecht, Sommermann, S. 252 ff. und S. 280 ff.

⁶ siehe Dohrmann, *Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung*, Würzburg 2002.

Herrn Rehman zu Trägern des Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreises 2003 würdigt die Jury nicht nur den vorbildlichen Einsatz beider Persönlichkeiten für die Menschenrechte und Grundfreiheiten. Sie unterstützt damit auch ihre Bemühungen, Frieden und Versöhnung in dieser konfliktbeladenen Region zu fördern.“

In diesem kurzen Beitrag ist angesichts dieser deutlichen Begründung anlässlich der Verleihung des Menschenrechtspreises an eine Inderin die Situation der indischen Menschenrechte und die in Indien betriebene Menschenrechtspolitik zu untersuchen, nicht ohne vorher den Begriff der Menschenrechte zu klären.

Definition von Menschenrechten

Nicht mit sich allein lebt der Mensch, sondern mit anderen Menschen. Die Beziehung zu den anderen führt zu der Frage nach seinen Rechten und Pflichten. Menschenrechte sind daher Rechte, die jeder natürlichen Person in ihrer Eigenschaft als menschliches Wesen zustehen. Dies fußt auf der Grundidee, dass jeder Mensch Rechte hat und ihm allein deshalb Achtung gebührt, weil er Mensch ist. In der neuzeitlichen Entwicklung gelten die Menschenrechte als Grenze rechtlich sanktionierter Gewalt. Die Durchsetzung der Menschenrechte soll der Aufgabe dienen, die (staatliche) Gewalt dem Recht zu unterwerfen, die Gewalt also gleichsam mit den Mitteln des Rechts zu bändigen.⁷ Dabei sind Menschenrechte nicht mit Grundrechten gleichzusetzen. Die Grundrechte oder *Fundamental Rights* sind vielmehr als individualstaatliche Ausgestaltung der Menschenrechtsidee anzusehen. Sie sind die Ausformung der je eigenen Anschauung der Menschenrechte bzw. das Maß an Freiheiten, das der jeweilige Staat seinen Bürgern und Einwohnern gewährt. Wie bereits die verfassungsrechtliche Grundlage des indischen Staates manifestiert, sind die in den Grundrechten (*Fundamental Rights*) und Staatszielbestimmungen (*Directive Principles*) verbürgten Ausformungen der Menschenrechte und der moderne Staat unlöslich miteinander verbunden.⁸

Die Lehre unterscheidet zwischen drei Generationen von Menschenrechten, die alle in der indischen Verfassung verankert sind:

- a) Die erste Generation umfasst die klassischen Freiheits- und Abwehrrechte wie das Recht auf Leben, auf freie Meinungsäußerung oder die positive und negative Glaubensfreiheit. Die genannten Rechte sind in der Regel gerichtlich einklagbar gestaltet und können beispielsweise in Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht oder in Indien vor den *High Courts* oder dem *Supreme Court* geltend gemacht werden.
- b) Die zweite Generation von Menschenrechten betrifft wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zu nennen sind unter anderem das Recht auf Arbeit, auf ein gesichertes Auskommen oder auf einen Kindergarten- oder Ausbildungsplatz. Diese

⁷ Huber, *Gerechtigkeit und Recht*, (1996), S. 234.

⁸ zur Rolle der Staatszielbestimmungen: Dohrmann (2002), S. 107 ff.

Menschenrechte sind im Unterschied zu den Menschenrechten der ersten Generation nicht (unmittelbar) einklagbar.

- c) Die dritte Generation der Menschenrechte ist noch programmatischer und noch umfassender, da es sich hierbei zumeist um Gruppenrechte handelt, die mitunter die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen können. Hierunter fällt das Recht auf Umweltschutz oder jenes auf Entwicklung und Ernährung. Die Formulierung dieser Rechte und ihr Nutzen sind sehr umstritten, da sie als Verfassungsziele ohne rechtliche Verbindlichkeit verstanden werden.

Über die Kategorisierung der Menschenrechte hinaus ist stets zu bedenken, dass der Diskurs über Menschenrechte wohl unvermeidlich die jeweils eigenen kulturellen Hintergründe zugrunde legt. Wenn man über Menschenrechte außerhalb der westlichen Hemisphäre spricht, schwingt auch immer die Frage nach der Universalität der Menschenrechte mit. Diese Frage wird in verschiedenen Kulturkreisen unterschiedlich diskutiert. Dennoch kann so etwas wie ein Grundkonsens der Menschenrechte konstatiert werden, die einen Mindeststandard gewährleisten sollen und von einigen sogar als *ius cogens*, also als zwingendes Recht, angesehen werden. Elemente dieses Grundkonsenses findet man im indischen Denken bei dem Gesetzesschreiber Manu (2./3. Jahrhundert n. Chr.) und bei Buddha (6. Jahrhundert v. Chr.). Sie formulieren insgesamt elf menschliche Freiheiten und Tugenden, nämlich die sechs sozialen Freiheiten (Freiheit von Gewalt, Not, Ausbeutung, Entehrung, verfrühtem Tod und Krankheit), zu denen fünf Tugenden treten (Toleranz, Gemeinschaftsgefühl, Wissen, Freiheit des Gewissens und der Gedanken, Freiheit von Furcht).⁹

Unter das zwingende Recht fallen das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit, das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei sowie das Verbot von Menschenversuchen. Die Wiener Erklärung der Menschenrechtskonferenz von 1993 führte diesen Gedanken in § 5 folgendermaßen aus:

„Zwar ist die Bedeutung unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, aber es ist Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihr jeweiliges politisches, wirtschaftliches und kulturelles System alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.“

Das führt uns zu der Frage, ob und wie der indische Staat mit dieser Verpflichtung umgegangen ist und gegenwärtig umgeht.

Menschenrechte in der indischen Verfassung

Im Verlauf der indischen Geschichte haben die Einwohner des indischen Subkontinents ihre Rechte und Pflichten aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe abgeleitet, sei es die Familie, die Religion oder die Kaste. Die seit der Unabhängigkeit verbrieften

⁹ Heidemeyer (Hg.), *Die Menschenrechte*, 4. Auflage Paderborn u. a. 1997, S. 11.

Grundrechte sind von einer anderen Qualität, denn sie knüpfen an das Menschsein als solches an. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die indische Verfassung und die darin enthaltenen Grundrechte und Staatszielbestimmungen ihren (jüngeren) geistigen Ursprung in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 und der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in der französischen Nationalversammlung von 1789 haben. Die indischen Forderungen nach Selbstbestimmung können in das 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden, als das patriotische Verlangen nach mehr Mitbestimmung seinen Ausdruck in der Gründung des *Indian National Congress* (INC) im Jahre 1885 unter dem Vorsitz W.C. Banerjis fand. Die Bestrebungen des INC hatten zunächst hauptsächlich reformatorischen Charakter und wurden von dem Willen zu einer grundlegenden Neuordnung des indischen Lebens getragen. Panikkar stützt diese Beobachtung auf den reformierten Hinduismus als geistiger Basis des indischen Nationaldenkens.¹⁰ Die vorstehend genannten Forderungen wurden fortan in einer Reihe von Resolutionen des INC in den Jahren zwischen 1885 bis 1919 wiederholt. Der antibritische Charakter der Resolutionen wurde immer mehr überlagert von einer Forderung nach Freiheitsrechten.¹¹

In einer All-Parteien-Konferenz von 1928 wurde die Einarbeitung von Grundrechten sowie sozialen und ökonomischen Rechten diskutiert, die als früheste Vorläufer der Verfassungsdirektiven, also von Menschenrechten zweiter und dritter Generation, gelten können. Im Abschnitt *Fundamental Rights* waren neben einigen klassischen Freiheitsrechten auch die später in der indischen Verfassung auftauchenden Verfassungsdirektiven genannt, z.B. das Recht auf kostenlose Grundschulausbildung, das allerdings als gerichtlich einklagbar gestaltet werden sollte, sobald die Voraussetzungen dafür geschaffen sein würden; Arbeiter-, Mutterschutz- und Arbeitslosenrechte, das Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der Säkularismus.¹²

Die Grundrechtsfragen wurden später in regionalen Komitees weiterverfolgt und dann in allen drei *Round Table Conferences* in den 1930er Jahren in London zur Sprache gebracht. Diese fortschrittlichen Forderungen, die während der nächsten beiden *Round Table Conferences* wiederholt wurden, fanden jedoch bei den Engländern, die ohnehin nicht an verfasste Grundrechte gewöhnt sind, kein Gehör und wurden im Abschlußbericht der *Round Table Conference* nicht einmal erwähnt.¹³

Als eigentliche Wurzel der indischen Grundrechte und Staatszielbestimmungen kann die - auf heute pakistanischem Boden gefasste - Karachi Resolution von 1931 angesehen werden, wenn man nicht noch weiter in der Vergangenheit auf die sozialistischen und

¹⁰ Panikkar, *Indien*, S. 16.

¹¹ Nehru Committee, S. 89 f.: „... our first care should be to have our Fundamental Rights guaranteed in a manner which will not permit their withdrawal under any circumstances...“. Das Komitee wurde benannt nach Motilal Nehru, dem Vater Jawaharlal Nehrus.

¹² a.a.O., S. 102 f.

¹³ Markandan, *Directive Principles of State Policy in the Indian Constitution*, Jalandhar 1987, S. 44.

nationalistischen Strömungen im Indien der 20er Jahre ausgreifen will.¹⁴ Auf der 45. Sitzung des Indischen Nationalkongresses in Karachi (29.-31. März 1931) wurde eine Resolution zur Erklärung der Grundrechte entworfen¹⁵ und von Mahatma Gandhi in die Sitzung eingebracht. Sie enthielt eine Ansammlung von Forderungen, Freiheitsrechten und Staatszielen, die weitgehend ungeordnet und gleichberechtigt nebeneinander standen. Einige Forderungen wurden noch unter dem Eindruck der britischen Okkupation gemacht, wie etwa die Einforderung des Wahlrechts, das Verlangen nach einer Befreiung von der Salzsteuer, Kontrolle über den Geldfluss. Die eingeforderten klassischen Freiheitsrechte beinhalteten die Vereinigungsfreiheit, Meinungs- und Pressefreiheit, Weltanschauungsfreiheit sowie Bewegungs- und Eigentumsfreiheit. Gleichheit, auch die zwischen Frauen und Männern, sollte gewährleistet sein. Andere Forderungen bewegten sich bereits auf dem Gebiet heutiger Staatszielbestimmungen, etwa die nach Bewahrung von Kulturen der Minderheiten, Säkularismus, freier Grundausbildung, Bestimmungen betreffend die Situation der Arbeiter, Finanzfragen. Schließlich enthielt die Deklaration Gandhis Ideen zu einer sozialistischen Planwirtschaft. Es ist erkennbar, dass diese Deklaration eine „verkleinerte“ Verfassung Indiens darstellte, da schon wesentliche Bestimmungen der späteren indischen Verfassung in ihr enthalten sind. Allerdings fehlte noch jegliche Angabe darüber, welche Bestimmungen justitiabel, also gerichtlich einklagbar sein sollten. Diese Unterscheidung entwickelte sich erst im Laufe der weiteren Diskussionen und führte zu den heute verankerten Abschnitten III (*Fundamental Rights*) und IV (*Directive Principles of State Policy*).¹⁶

So wurden in Abschnitt III die auch aus dem deutschen Grundgesetz bekannten klassischen Grund-(Menschen-)rechte verankert wie das Gleichheitsrecht (Art. 14), die Meinungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. a)), die Versammlungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. b)), die Vereinigungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. c)), die Bewegungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. d)), die Niederlassungsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. e)) sowie die Berufsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 lit. g)). Die Unberührbarkeit wurde mittels Art. 17 „abgeschafft“ und deren Praktizierung verboten. Leben und persönliche Freiheit werden in Art. 21 garantiert. Die Art. 25 - 28 enthalten diverse religiöse Grundfreiheiten.

Wie bereits aus dieser kursorischen Aufzählung von Freiheiten deutlich wird, enthält die indische Verfassung formell gesehen einen ausgeprägten Grundrechtsteil, der durch

¹⁴ Austin, *Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford 1966, S. 76.

¹⁵ *The Indian Annual Register* = I.A.R., January-June 1931, Vol. I, S. 278.

¹⁶ Interessanterweise hat Indien diese innerstaatliche Unterscheidung zwischen rechtlich durchsetzbaren Grundrechten und rechtlich nicht verbindlichen Sozial- und Kulturrechten auf internationaler Ebene bei der Verabschiedung des bürgerlichen und politischen Paktes sowie beim Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angeregt (19. Dezember 1966). Die Trennung der Menschenrechte in zwei Pakte entsprach einem Vorschlag Indiens in der Menschenrechtskommission, da wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte eines anderen Realisierungssystems bedürften als die bürgerlichen und politischen Rechte (vgl. Norman Paech, „Soziale Menschenrechte fehlen auf der Tagesordnung“, in: *Frankfurter Rundschau* v. 13.09.2003).

Staatszielbestimmungen in Abschnitt IV um Menschenrechte der zweiten und dritten Generation wie etwa das Recht auf Arbeit, Bildung und Arbeitslosenunterstützung etc. (Art. 41), das Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt (Art. 42) und diverse andere Rechte und Forderungen ergänzt wird. Diesen Katalogen an Rechten und politischen Wünschen ist die Präambel vorangestellt. Sie drückt der gesamten Verfassung und damit dem indischen Staatsaufbau ihren Stempel auf und spiegelt das freiheitlich demokratische Menschenbild der indischen Verfassungsgeber komprimiert wider:

„WE, THE PEOPLE OF INDIA, having solemnly resolved to constitute India into a SOVEREIGN SOCIALIST SECULAR DEMOCRATIC REPUBLIC secure to all its citizens:
 JUSTICE, social, economic and political
 LIBERTY of thought, expression, belief, faith and worship;
 EQUALITY of status and of opportunity;
 and to promote among them all
 FRATERNITY assuring the dignity of the individual and the unity and integrity of the Nation
 [...]“

Schlaglicht auf die Realität der Menschenrechte in Indien - einzelne Themenkreise

Wäre der, formell gesehen, moderne Menschenrechtsstandard indische Realität, würde sich die Fortsetzung dieses Beitrags fast erübrigen. Obsolet wäre auch die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtskommission gewesen, wie sie der *Protection of Human Rights Act* (PHRA) ¹⁷ vorsieht.

National Human Rights Commission

Gemäß § 3 Abs. 1 PHRA war der Staat verpflichtet, die *National Human Rights Commission* (NHRC) zu errichten. Dieser (selbst gesetzten) Verpflichtung kam Indien im Jahre 1993 nach. Die Menschenrechtskommission setzt sich zusammen aus einem ehemaligen Obersten Richter (*Chief Justice*) des *Supreme Court*, einem aktuellen oder ehemaligen Richter des *Supreme Court* und einem aktuellen oder ehemaligen Obersten Richter eines *High Court* sowie aus zwei in Menschenrechtsfragen erfahrenen Personen, die allesamt vom indischen Präsidenten auf Vorschlag eines Gremiums ernannt werden, dem der Premierminister vorsteht (§ 4 PHRA). Auch die indischen Gliedstaaten haben die Möglichkeit zur Errichtung einer Menschenrechtskommission auf Bundesstaatsebene. Hiervon haben mittlerweile 13 der 28 Unionsstaaten Gebrauch gemacht. Allerdings leiden diese noch stärker als die NHRC unter ungenügender finanzieller Ausstattung und einem Mangel an fachlicher Kompetenz.

Durch das genannte Gesetz sollen nach § 2 Abs. 1 lit. d) PHRA Menschenrechte, die das Leben, die Freiheit, die Gleichheit und die Würde des Einzelnen betreffen, geschützt

¹⁷ Wortlaut des Gesetzes in Basu, *Shorter Constitution of India*, (2001).

werden und nach den Worten des Richters Misra „die Kultur der Menschenrechte im Lande gefördert werden“.¹⁸

Die Aufgaben der Kommission umreißt § 12 PHRA:

- a) eigenständige (*suo motu*), durch das Opfer oder im Wege der Popularklage¹⁹ veranlasste Untersuchung
 - i) von Menschenrechtsverletzungen oder Anstiftung dazu
 - ii) von Tatbeständen, in denen Amtsträger die Verletzung von Menschenrechtsverletzungen zumindest fahrlässig nicht verhindert haben
- b) Teilnahme an anhängigen Prozessen mit Erlaubnis des Gerichts
- c) Besuch aller Einrichtungen, in denen Personen festgehalten werden können, nach vorheriger (!) Inkenntnissetzung der jeweiligen Landesregierung und
- d) die Prüfung der Verfassung sowie des positiven Rechts, Untersuchung von Faktoren, die den Genuss von Menschenrechten verhindern, Forschung, Aufklärung, Förderung mit Menschenrechtsfragen befasster Nichtregierungsorganisationen.

Die NHRC ist mit den prozessualen Möglichkeiten eines Zivilrichters ausgestattet, so dass ihr die gerichtlichen Beweiserhebungsmöglichkeiten zustehen. Allerdings kann in einem ordentlichen Gerichtsverfahren mit Ausnahmen einer Falschaussage nichts gegen den Aussagenden verwendet werden. Neben der Beweiserhebung hat die NHRC gemäß § 18 PHRA fast nur empfehlenden Charakter, welcher nicht durch Sanktionsmöglichkeiten flankiert wird. Ein übler Missstand ist die Blindheit des indischen Gesetzgebers im Hinblick auf das Militär, das im Grunde unantastbar ist. Nach § 19 PHRA kann die Kommission in Fällen, in denen die Armee betroffen ist, nur einen Bericht der Zentralregierung verlangen, zu dem sie lediglich Empfehlungen abgeben kann. Die einzige „Sanktion“ besteht darin, dass die NHRC ihren Bericht samt Empfehlung und Stellungnahme der Zentralregierung in ihrem jährlichen Bericht veröffentlichen kann. Mit Zustimmung des Obersten High Court Richters dürfen die Landesregierungen gemäß § 30 PHRA so genannte Menschenrechtsgerichtshöfe einrichten (*Human Rights Courts*). Fast am Ende des Gesetzestextes sind erhebliche Restriktionen bezüglich der Tätigkeit der Menschenrechtskommissionen „versteckt“: § 36 Abs. 1 PHRA verbietet die Einmischung der Kommission in andere bereits bestehende Kommissionstätigkeiten; nach § 36 Abs. 2 PHRA ist die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, die länger als ein Jahr zurückliegen, präkludiert. Der indische Zentralstaat sowie die jeweiligen Gliedstaaten finanzieren nach eigenem Gutdünken auf Beschluss der jeweiligen Parlamente diesen vom Menschenrechtsschutzgesetz konstituierten Apparat (§§ 32 f. PHRA).

¹⁸ zitiert bei Nirmal, *Human Rights in India*, New Delhi 2003, S. 211.

¹⁹ zur Popularklage siehe Dohrmann/Fischer, „Public Interest Litigation in Indien“, in: *INDIEN 2003*, Institut für Asienkunde Hamburg 2003, S. 145 ff.

Jedes Jahr beklagt sich die Kommission über mangelnde Reaktion seitens der Zentralregierung. Nach Ansicht der NHRC sollten insbesondere „armed forces“ nicht auch die paramilitärischen Kräfte beinhalten, da gerade ihnen viele Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Um ihre Rolle zu stärken, machte die NHRC gegenüber der Zentralregierung den Reformvorschlag, auch länger als ein Jahr zurückliegende Fälle zu untersuchen. Diese Vorschläge liegen der Zentralregierung seit längerem zur Beratung vor, die diese Verbesserungsvorschläge freilich für „very sensitive with far-reaching consequences“ hält.²⁰

Die relativ schlechte Finanz- und Personalausstattung führte bisher dazu, dass ein Rückstand von 40.000 Fällen aufgelaufen ist. Ca. 40 Prozent der Fälle betreffen die Polizei, danach rangieren Vorkommnisse in Gefängnissen. Trotz aller Schwächen gibt es auch positive Beispiele der Tätigkeit der NHRC. So überwachte die Kommission nach dem Wirbelsturm im Jahre 1999 in Orissa und dem Erdbeben in Gujarat im Jahre 2001 die Katastrophenhilfe. Die Kommission war auch eine der wenigen Stimmen, die nach den tragischen Ereignissen des 27. Februar 2002 in Godhra in Gujarat und den daraufhin ausbrechenden Pogromen gegen die muslimische Bevölkerung deutliche Kritik an der Landesregierung von Gujarat übte. In letzter Zeit interpretiert die Kommission zunehmend soziale Rechte (z.B. Recht auf Nahrung) als Menschenrechte und weitet so ihr Betätigungsfeld beständig aus. Dies führt nicht selten dazu, dass sie immer wieder in Konflikt mit der Zentralregierung gerät. Im September 2002 sprach sich die NHRC auf der Weltkonferenz gegen Rassismus entgegen dem offiziellen Standpunkt der indischen Regierung dafür aus, Diskriminierungen aufgrund der Kastenzugehörigkeit als Form von Rassismus zu betrachten. Im November desselben Jahres kündigte die NHRC Widerstand gegen die Verabschiedung der Verordnung zur Bekämpfung des Terrorismus an, da sie überflüssig sei und die konsequente Anwendung der vorhandenen Gesetze ausreiche.²¹

Die Regierung leistet ihrerseits hinhaltenden Widerstand, indem sie vakante Posten in der NHRC nicht wiederbesetzt. Die Kritiker dieser im Grunde begrüßenswerten Institution sehen und sahen denn auch in ihrer Errichtung lediglich eine Konzession an westliche Staaten, die die Gewährung von Wirtschaftshilfe an die Beachtung der Menschenrechte knüpfen. V.R. Krishna Iyer, ein bekannter und engagierter ehemaliger *Supreme Court* Richter, sparte denn auch nicht mit beißender Kritik:

„[The NHRC is] an optical illusion, cosmetic coloration, opium for the people at home and brown sugar for countries abroad, a legislative camouflage, a verbal wonder which conceals more than it reveals.“²²

²⁰ Venkatesan, „A Commission in Limbo“, in: *Frontline* v. 14.02.2003, S. 121 (122).

²¹ ai Jahresbericht 2002 zu Indien unter www.amnesty.de

²² V. R. Krishna Iyer, zitiert bei Nirmal (2002), S. 216; Banerjee, „Human Rights in India in the Global Context“, in: *EPW* 2003, 424.

Es ist auffallend, dass sich die Kommissionsmitglieder redlich um eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber der Zentralregierung bemühen. Eine Kontrolle staatlicher Macht, die über punktuelle Sachverhalte hinaus wirksam ist, kann die NHRC schon wegen ihrer finanziellen und prozeduralen Abhängigkeit nicht leisten, so dass Krishna Iyer mit seiner Kritik nicht ganz Unrecht haben dürfte.

Anti-Terror-Gesetze

Der gewöhnliche Indienreisende wird kaum jemals auf die Idee kommen, dass Indien ein Land mit drakonischen Anti-Terror- und Präventivhaftgesetzen ist. Zunächst gab es das Gesetz über terroristische und umstürzlerische Umtriebe (*Terrorist and Disruptive Activities Act* = TADA). Das bis Mitte 1995 geltende Notstandsgesetz ermöglichte es, die Grundrechte weitgehend außer Kraft zu setzen. Das Gesetz hatte zur Verhaftung Tausender politischer Gefangener, unter ihnen zahlreiche gewaltlose Aktivisten, geführt. In den indischen Bundesstaaten Jammu & Kashmir sowie im Punjab wurde es noch nach Ablauf der Geltungsdauer als Grundlage für rigide Polizeimaßnahmen herangezogen, wenn die tatbestandsmäßigen Ereignisse bis in das Jahr 1995 zurückreichten. Im Jahre 2002 befanden sich nach Informationen von amnesty international weiterhin Hunderte von Menschen aufgrund des schon lange nicht mehr geltenden TADA in Haft. Im Zuge der Terroranschläge auf das World Trade Center am 11. September 2001 wurden - wie wohl in aller Welt – noch härtere Anti-Terrorgesetze erlassen, zunächst ab 24. Oktober 2002 als Regierungsverordnung in Form des *Prevention of Terrorism Ordinance* (POTO) und ab 28. März 2003 als Parlamentsgesetz (*Prevention of Terrorism Act* = POTA).²³

Das Gesetz zur Prävention von Terrorismus erlaubte den Polizeikräften die Inhaftierung von verdächtigen Personen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten, ohne dass es bis dahin einer förmlichen Anklageerhebung bedurfte. POTA ließ gemäß § 32 Geständnisse vor der Polizei als Beweis gelten, erst danach war der Geständige innerhalb von 48 Stunden dem Haftrichter vorzuführen. Auf Grundlage der Bestimmungen des POTA oder des TADA genießen und genossen die Angehörigen der Sicherheitskräfte hinsichtlich ihrer Aktivitäten faktisch Straffreiheit. Ein Berufungsurteil des High Court des Hauptstadtterritoriums Delhi machte die Fragwürdigkeit der Maßnahmen deutlich. Mit dem genannten Berufungsurteil wurde ein Urteil eines POTA-Sondergerichtes aufgehoben, wonach ein Dozent des Zakir Hussain College in Delhi, Syed Abdul Rehman Geelani, wegen der Angriffe auf das indische Parlament am 13. Dezember 2001 wegen Verschwörung gegen den indischen Staat zum Tode verurteilt worden war. Die Anklageschrift konnte sich auf keinerlei Beweismaterial stützen, außer auf ein abgehörtes Telefonat, wonach Geelani mit den Angriffen sympathisiert haben soll. Der Freispruch durch den Delhi High Court brachte ans Tageslicht, mit welcher Leichtigkeit die

²³ eine kurze Übersicht über TADA/POTO/POTA gibt Ujjwal Kumar Singh, „POTA Review: What will it achieve?“, in *EPW* 2003, S. 5155 ff.

Verfolgungsbehörden die Regelungen des POTA missbrauchen können. Denn das Berufungsgericht konnte eine Strafbarkeit des Beschuldigten nicht erkennen, auch nicht aufgrund des abgehörten Telefonats.²⁴

Kritisiert wurden Verordnung und Gesetz nicht nur durch Menschenrechtsorganisationen, sondern auch durch die Opposition. Nach dem Wahlsieg der Oppositionskoalition unter Führung der Kongresspartei im Mai 2004 machte die neue Regierung ihr Versprechen wahr: Sie ließ POTA am 21. September 2004 per Regierungsverordnung (*The Prevention of Terrorism (Repeal) Ordinance*) mit sofortiger Wirkung durch den Staatspräsidenten aufheben. Unberührt blieben allerdings laufende Untersuchungen, Gerichtsverfahren und Haftstrafen. Als Ergebnis, so der ehemalige *Chief Justice* Rajinder Sachar, wurden selbst manipulierte Verfahren gegen Muslime in Gujarat mit dem Mantel der Legalität versehen und so der dortigen Landesregierung unter Narendra Modi erlaubt, ihre systematische Diskriminierung von Minderheiten fortzusetzen. Darüber hinaus wurde noch am gleichen Tag der *Unlawful Activities (Prevention) Act* von 1967 ebenfalls per Verordnung um ein Anti-Paket ergänzt, das in wesentlichen Teilen identisch mit POTA ist. So wurde z.B. die Liste der „terroristischen Organisationen“ unverändert übernommen, und es blieb die Möglichkeit bestehen, in Verfahren gegen Terrorverdächtige die Identität von Zeugen zu verheimlichen und damit quasi-geheimdienstliche Informationen vor Gericht als Beweise vorzulegen.²⁵

Religionsfreiheit

Indien, das Land Gandhis, Nehrus und der Heiligen Kühe, wird im Westen noch immer als ein Land wahrgenommen, in dem Toleranz und Gewaltlosigkeit vorherrschen. Die Religionsfreiheit hat in der Verfassung eine starke Stütze. So sind die freie Ausübung und Verbreitung von Religion gewährleistet. Jeder Glaubensrichtung ist es gestattet, religiöse Institutionen zu gründen, zu unterhalten und zu verwalten. Dabei ist die Trennung von Religion und Staat, wie sie auch schon in der Präambel durch die Aufnahme des Begriffes „säkular“ verdeutlicht wird, in Indien in gewisser Weise stärker ausgeprägt als in Deutschland. So gibt es beispielsweise keine allgemeine Kirchen- oder Tempelsteuer. Die strikte Trennung - in den USA auch als „Wall of Separation“ bezeichnet - hat jedoch in jüngster Zeit zu großen Spannungen innerhalb der politischen Kreise und in Teilen der Bevölkerung geführt. Dabei nutzen vor allem politische Kräfte die im indischen Volk tief verwurzelte, aber im Grunde nicht politisch ausgerichtete Religiosität zu eigenen Zwecken aus, indem sie gekonnt mit der Angst der Hindumehrheit vor einer Bevorzugung und Verhättselung („pampering the muslims“) der muslimischen Minderheit spielen.

²⁴ Siddarth Narrain, „Reversing a Verdict“, in: *Frontline* v. 21.11.2003, S. 20 f.

²⁵ Sachar, Rajinder, „Prevention of Terrorism Act (POTA) Repeal Ordinance - Myth And Reality“, in: *South Asia Citizens Web* v. 8.10.2004, <<http://www.sacw.net/hrights/RSachar07102004.html>>

Nach den massiven und wohl staatlich geduldeten Menschenrechtsverletzungen in Gujarat, denen mehr als 2.000 Menschen, zumeist Muslime, zum Opfer fielen, verwundert es nicht weiter, dass gerade hier das euphemistisch *Freedom of Religion Bill* genannte Gesetz erlassen wurde.²⁶ Danach sind alle religiösen Institutionen, speziell die christlichen, aufgefordert, ihre Finanzierung offen zu legen. Wer konvertieren will, benötigt die Einwilligung des Landrats. Zwangsweise Konversionen oder Lockangebote für den Religionsübertritt werden hart bestraft. Die vorgenannten Begriffe sind jedoch sehr vage gehalten, so dass nicht klar wird, ob etwa unter Lockangeboten in Zukunft auch das Betreiben von Krankenhäusern und Schulen zu subsumieren ist. Gerade bei *Dalits*, also den Kastenlosen und Angehörigen der niedrigsten Bevölkerungsgruppen, könnte dieses Gesetz schikanös benutzt werden, weil gerade *Dalits* häufig ihrem Schicksal als Unberührbare durch Konversion zu entgehen versuchen. Daher werden sie immer wieder von der *Sangh Parivar*, also der Familie der hindufundamentalistisch orientierten Gruppen und Parteien, bedroht. Der Innenminister Gujarats begründet dieses Antikonversionsgesetz mit einer angeblich wachsenden Zahl von zwangsweisen Konversionen, die aber durch nichts zu belegen ist.

Vor allem unter christlichen Organisationen, die in jüngster Vergangenheit immer wieder gewalttätigen Übergriffen von Hindu-Fundamentalisten ausgesetzt waren, verbreitet sich Angst aufgrund staatlicher Untersuchungen, obwohl der Staat die geforderten Informationen schon durch die Volkszählung aus dem Jahre 2001 besitzen müsste. Befürchtet wird offensichtlich die staatlich sanktionierte Fälschung von Religionszugehörigkeitsstatistiken, um damit die gewachsene Zahl der Christen zu beweisen. Durch Anfertigung von Listen - so die Angst vieler Christen - könnten Schlägertrupps der *Sangh Parivar* im Rahmen von (provozierten) Ausschreitungen gezielt gegen christliche Institutionen vorgehen, wie es auch gegenüber muslimischen Institutionen und Geschäften geschehen ist.

Die minutiöse Niederschrift des Geschehens in Gujarat hat der stellvertretende Chefredakteur der *Times of India*, Herr Siddarth Varadarajan, als Buch herausgegeben.²⁷ Über die Sicherheitskräfte schreibt die in dem genannten Band vertretene Nürnberger Preisträgerin, Frau Teesta Setalvad:²⁸

„One of the most disturbing aspects of the large-scale anti-Muslim violence that convulsed Gujarat after 27 February [Tag des Überfalls auf den Eisenbahnwagen in Godhra] is the manner in which the police force wilfully abandoned the state and its citizens to the depredations of homicidal mobs.“

In der Folge gibt Setalvad Zeugnis über die Verfehlungen und Verbrechen der staatlichen Sicherheitskräfte ab, die in ihrer Deutlichkeit und Gründlichkeit keinen Zweifel an den staatlich sanktionieren Pogromen lassen.

²⁶ Bunsha, „A Divisive Act“, in: *Frontline* v. 24.04.2003, S. 51 f.

²⁷ Siddarth, Varadarajan, *Gujarat - The Making of a Tragedy*, New Delhi 2002.

²⁸ Setalvad, „When Guardians Betray - The Role of the Police in Gujarat“, in: Varadarajan, a. a. O., S. 177 ff.

Panchayati Raj und Menschenrechte ²⁹

Panchayati Raj kann man frei mit kommunaler Selbstverwaltung übersetzen, ohne in Indien jedoch zu große Erwartungen in diese unterste Verwaltungsebene zu setzen. Zu den Menschenrechten gehört auch der Besitz von partizipatorischen Rechten bis in die niedrigste Verwaltungsebene. Diese urdemokratische Idee spielte schon unter Mahatma Gandhi eine wesentliche Rolle, als er und seine Gefolgsleute das Dorf in den Mittelpunkt des indischen Staatsaufbaus stellten. Die unter Gandhi manchmal sicherlich romantisierende Darstellung des „Fünferates“ (*Panchayat*) als in den Wurzeln demokratisch, fand als kleinste Zelle des Staates nur in der relativ insignifikanten Staatszielbestimmung des Art. 40 der indischen Verfassung ihren Niederschlag. Im Gegensatz dazu polterte Dr. Ambedkar, der Vater und Verfasser der indischen Verfassung:

„Villages are the ruination of India because it is a den of ignorance, communalism and corruption.“

Die Stärkung einer kommunalen Selbstverwaltung gehörte nach der Staatsgründung nicht zu den ersten Aufgaben, derer sich die indische Regierung unter Nehru annahm, der hinsichtlich der Dörfer ganz ähnliche Ansichten wie Ambedkar vertreten haben dürfte. So funktionierte der indische Staat lange nur auf zwei Ebenen als Föderation: Zentralstaat und Bundesstaaten. Erst Ende 1992 wurde mit der 73. und 74. Verfassungsänderung die dritte Verwaltungsebene neu geordnet und gestärkt. Nun gibt es ca. 600 Distrikt-Panchayats, 6.000 Block-Panchayats und 250.000 Gram Panchayats im ländlichen Indien, das ca. 72 Prozent der Bevölkerung umfasst, sowie 1.700 Stadtverwaltungen mit insgesamt ca. 3,4 Millionen gewählten Repräsentanten. Hauptmerkmal dieser verfassungsrechtlichen Verwaltungsreform war die Errichtung einer Dorfverwaltung für jedes Dorf oder für eine Gruppe von Dörfern, wobei ein Drittel aller Sitze und Bürgermeisterposten für Frauen reserviert ist.

Ferner gibt es reservierte Mandate für die untersten Kasten (*Scheduled Castes*) und Stammesangehörigen (*Scheduled Tribes*) entsprechend ihrer Stärke (davon wiederum ist ein Drittel der Mandate für Frauen reserviert).

Die deutliche Stärkung bisher benachteiligter Gruppen der indischen Bevölkerung ruft bei den oberen Kasten Argwohn hervor. Sie befürchten, dass die niederen Kasten das Panchayat System als Hebel für ihre Rechte gebrauchen könnten. Dies führt regelmäßig - vor allem bei anstehenden Wahlen - zu Spannungen und Ausbrüchen von Gewalt. Eine der wichtigsten Errungenschaften bleibt aber die *Empowerment* (Ermächtigung oder Stärkung) von Frauen, die zu einem Drittel in der Entscheidungsfindung auf niedrigster Verwaltungsebene beteiligt sind. Zum Vergleich: im Bundesparlament in Neu-Delhi liegt die Frauenquote nur bei ca. 8 Prozent.

²⁹ Mathew, „Panchayati Raj Institutions and Human Rights in India“, in: *EPW* 2003, 155 ff.

Nicht unerwartet überwogen von Anfang an die Vorurteile gegenüber Frauen. Sie seien den Aufgaben nicht gewachsen oder nur Marionetten der dahinter stehenden Männer, aber heute setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch: „Women can do it!“ Untersuchungen haben bewiesen, dass dort, wo Frauen verantwortlich sind, die Verwaltung effizienter und transparenter ist, etwa in der Errichtung oder beim Betrieb von Dorfschulen.

Kaum, dass die Rechte der Frauen im Rahmen der Verwaltungsreform ausgebaut wurden, droht ihnen neue Gefahr durch Gesetze in einigen Bundesländern wie Haryana, Madhya Pradesh, Rajasthan und Himachal Pradesh, wonach Bürgern mit mehr als zwei Kindern das passive Wahlrecht aberkannt werden soll. Dies würde Frauen, die ohnehin noch ihren Platz in der politischen Arena erkämpfen müssen, besonders treffen. Es gibt Pläne, dieses Gesetz bundesweit einzuführen. Die Chancen stehen gut, da gerade der *Supreme Court* das in Haryana angefochtene Gesetz für verfassungsmäßig erklärt hat. Es gibt namhafte Autoren, die das Gesetz für sinnvoll halten, weil dies ein guter Weg sei, die Bevölkerungsprobleme in den Griff zu bekommen. Kritiker wiederum behaupten, die beschlossenen Restriktionen würden zu vermehrten Abtreibungen weiblicher Föten führen. Dies konnte allerdings bei Untersuchungen in Andhra Pradesh, das ein ähnliches Gesetz erlassen hat, nicht bestätigt werden. Wahrscheinlich wird nur die Praxis zeigen, ob und welche Auswirkungen ein solches Gesetz haben wird.³⁰

Momentan sieht es so aus, als würden Dezentralisierung und Demokratie von unten häufig auch mit Gewalt und Verletzung von Menschenrechten einhergehen. Allerdings ist dieser Prozess erst knapp zehn Jahre alt, und inzwischen dürfte er unumkehrbar sein.

Recht auf Nahrung ³¹

Das Recht auf Nahrung oder Ernährung rückt immer mehr in das Zentrum des politischen Diskurses und der politischer Agitation. Dies folgt der simplen in Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Erkenntnis:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet [...].“

Da das Recht auf Nahrung jedoch kein Grundrecht ist, ist zur Durchsetzung dieses Menschenrechtes *public action*, also gesellschaftliches Handeln, erforderlich. Hier sind wiederum Frauen in einer Vorreiterrolle. Besonders vehement vertreten die *All India Democratic Women's Association* (AIDWA) und die *Right to Food Campaign* diese Forderung und vermögen für ihre Veranstaltungen bereits namhafte Fürsprecher wie den indischstämmigen Nobelpreisträger Amartya Sen zu gewinnen.³² Sen zufolge ist Indien

³⁰ Eine gute Übersicht über den Stand der Diskussion liefert, Bhat, „Two-Child Norm - In defence of Supreme Court Judgment“, in: *EPW* 2003, S. 4714 ff.

³¹ Jha, „Hunger and Starvation Deaths“, in: *EPW* 2002, S. 5159 ff.; Rajalakshmi, „Spotlighting Hunger“, in: *Frontline* v. 23.05.2003, S. 88 f.

³² Muralidharan, „A Platform for the Poor“, in: *Frontline* v. 14.02.2003, S. 100 ff.

wegen seiner demokratischen Institutionen relativ sicher gegen Hungersnöte, wie sie regelmäßig Afrika heimsuchen. Dafür leide Indien jedoch an chronischer Unterernährung.

Wie sehr ein Recht auf Ernährung ein existentielles Menschenrecht ist, zeigt sich in einem Land wie Indien besonders deutlich, das in absoluten Zahlen die meisten armen Menschen in der Welt beherbergt. Mit Blick auf das Bevölkerungswachstum³³ Indiens besteht eine vorrangige soziale Aufgabe des Staates darin, die Ernährung für alle Bevölkerungsgruppen zu sichern. Zingel geht anhand seiner Analyse davon aus, dass es Indien gelingen kann, sich aus eigener Kraft zu ernähren. Schon heutzutage liegt die Getreideproduktion (1997: 183 Millionen Tonnen) Indiens etwa auf dem Niveau des gesamten Welthandels (1998/99: 204 Millionen Tonnen). Sie müsste für eine bis zum Stadium des Nullwachstums projizierte Bevölkerungszahl auf 235 Millionen Tonnen gesteigert werden,³⁴ um die dann existierende Bevölkerung ausreichend mit Nahrung zu versorgen. Dabei scheint dank neuer Anbaumethoden nicht so sehr die Produktion dieser Mengen, sondern vielmehr die Verteilung der Nahrung bis in die indischen Dörfer hinein das Problem zu sein. Die erreichte Pro-Kopf-Produktion würde schon heute für eine allgemein hinreichende, wenn auch nicht üppige Ernährung ausreichen. Trotzdem würde es wegen des extrem niedrigen Einkommensniveaus besonderer Verteilungsanstrengungen bedürfen, um alle Inder ausreichend zu ernähren.³⁵ Daher schlägt der Wirtschaftswissenschaftler Prabhat Patnaik von der Nehru-Universität in Delhi vor, durch gezielte Armutsbekämpfungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung zu steigern, statt einfach auf positive (und bisher ausgebliebene) Effekte des wirtschaftlichen Aufschwungs und Wachstums zu vertrauen.³⁶ Diese Forderung ist in Maharashtra in Form des *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* (MEGS) mit einigem Erfolg durchgeführt worden. Die Stärkung der ländlichen Bevölkerung hätte nicht unmittelbar Wachstum zur Folge, sondern würde über die Kapitalformation auf dem Lande indirekt positive Impulse geben. Das würde auch die Nahrungsverteilung positiv beeinflussen, denn zur Zeit lagern über 32 Millionen Tonnen in den Getreidespeichern der *Food Corporation of India*, die wegen

³³ Schon heute erhält Indien mehr Zuwachs als jedes andere Land – China eingeschlossen – und wird damit China in wenigen Jahren eingeholt haben. Es wird geschätzt, dass Indien 1.888 Mio. und China 1.680 Mio. Einwohner haben werden, bis sich ein Nullwachstum der Bevölkerung eingestellt haben wird. Zingel in: Indien 1999, S. 219.

³⁴ Zingel, „Genug Nahrung für eine Milliarde Inder?“, in: *INDIEN 1999*, Institut für Asienkunde Hamburg 2003, S.220 f. Davon geht auch die BJP-geführte Regierung in ihrer Agenda for Governance aus: „We will ensure food security for all, create a hunger-free India in the next five years, and improve the public distribution systems so as to serve the poorest of the poor in rural and urban areas. We will also ensure price stability by all appropriate means and necessary legislation.“

³⁵ Zingel, a. a. O., S.223.

³⁶ Prabhat Patnaik, „The development outlay disaster“, in: *Frontline* v. 03.03.2000, S.12 f.: „Poverty does not get eradicated merely through higher growth. What is important in this context is the nature of that growth, in particular the extent to which growth is employment-augmenting.“; a.A.: Kruse, „Soziale Sicherung in Indien“, in: *INDIEN 1999*, S.279, die Kaufkrafttransfers nur als punktuelle Verbesserungen einschätzt, weil gleichzeitig die Selbsthilfefähigkeit geschwächt und die gewachsenen Sozialstrukturen beeinträchtigt würden.

mangelnder Kaufkraft auf dem Land nicht abgerufen werden können. Das sind 12 Millionen Tonnen mehr als gegenwärtig notwendig wären und die nicht beansprucht werden, weil selbst die staatlich subventionierten und über das staatliche Verteilungssystem (*Public Distribution System* = PDS) erhältlichen Grundnahrungsmittel für die Landbevölkerung zu teuer sind. Neben der Tatsache, dass man durch die Steigerung der Kaufkraft der Landbevölkerung die enormen Lagerkosten in Höhe von ca. EUR 500 Millionen jährlich ³⁷ reduzieren und in die Armutsbekämpfung stecken könnte, würde dadurch ein auch die unterprivilegierten Schichten erfassendes Wachstum einsetzen.

Indes scheint die Regierung einen entgegengesetzten Weg zu gehen, indem sie die Preise für die in den Fair Price Shops erhältlichen Grundnahrungsmittel seit Juni 1997 um 68 Prozent erhöht hat. Gleichzeitig hat sie eine Unterscheidung zwischen denjenigen Familien getroffen, die unter (BPL = *below poverty line*) und die über (APL = *above poverty line*) der Armutsgrenze liegen. Im Ergebnis hat die Festlegung dieser Grenzen zu einer Ausgrenzung großer und bedürftiger Bevölkerungsteile aus dem System der subventionierten Nahrungsmittelabgabe des PDS geführt. Richtig erscheint, vermögenden Familien dieses ihnen früher ebenfalls zustehende Privileg wegzunehmen. Die Grenze der begünstigten Familien ist aber zu hoch angesetzt und führt zynischerweise zu dem oben genannten Überschuss der Nahrungsmittelspeicher.³⁸ Dieses System wird vollends unverständlich, wenn man bedenkt, dass indische Nahrungsmittel zu günstigeren Konditionen exportiert als sie an die Menschen unterhalb der Armutsgrenze abgegeben werden. Gleichzeitig sind über 1.000 Menschen im Winter 2003 in Nordindien gestorben. Offizielle Todesursache war die extreme Kälte - die tatsächlich vorherrschte -, mit keinem Wort wurde eine Relation zu Unter- oder Fehlernährung erwähnt.

Hier helfen nur starke Bürgerbewegungen, wie sie die *Right to Food Campaign* ist. Diese ist aus einer Popularklage vor zwei Jahren erwachsen, die durch die *People's Union for Civil Liberties* (PUCL) angestrengt wurde. Hintergrund war der seit zwei Jahren ausgebliebene Monsun in vielen Teilen Indiens. PUCL verlangte vor diesem Hintergrund die Ausgabe staatlich gelagerten Getreides zur Abwendung einer Hungersnot. Daraufhin zwang der *Supreme Court* die Zentralregierung und 16 Landesregierungen zu einer Stellungnahme, insbesondere zur Frage, wie die Ernährungssituation verbessert werden könne. Überhaupt erwies sich das höchste indische Gericht als sehr aktivistisch:³⁹ Der *Supreme Court* gab Direktiven aus, wonach durch die Landesregierungen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen neben anderen Maßnahmen ergriffen werden sollten. Zur Überwachung der staatlichen Bemühungen wurden zwei Beamten eingesetzt, wobei die jeweiligen Staatssekretäre direkt

³⁷ Zingel, a. a. O., S.220; Patnaik in: *Frontline* v. 03.03.2000, S.13.

³⁸ ausführlich zu dieser Problematik, Madhura Swaminathan, „A Demolition Job“, in: *Frontline* v. 31.03.2000, S. 98-100.

³⁹ s. zu richterlichem Aktivismus in Indien: Dohrmann, „Informelle Gerichte und gerichtlicher Aktivismus - Indiens 'ingenüoses' Rechtssystem“, in: *INDIEN 2003*, Institut für Asienkunde Hamburg 2003, S. 93 ff.

dafür verantwortlich sein sollten, dass niemand mehr Hungers sterben muss. Finanzielle Engpässe ließ das Gericht nicht gelten. Jedoch ließ die Umsetzung sehr zu wünschen übrig, denn Jean Drèze beobachtete bei Untersuchungen in Chhattisgarh, Uttar Pradesh und Jharkhand:

„Everywhere I went, the situation was similar: the public distribution system has more or less broken down, and there are no employment programmes in the villages.“⁴⁰

Genervt von der mangelnden Umsetzung seiner einstweiligen Verfügungen warnte der *Supreme Court* die Landesregierungen, dass keinem Land, das den gerichtlichen Direktiven nicht Folge leiste, bundesstaatliche Mittel in die Länderkassen überwiesen würden.⁴¹ Es ist anzunehmen, dass sie diese außergerichtliche Drohung unberührt gelassen haben dürfte. Die gerichtlichen Direktiven sind sicherlich eine Komponente im Kampf gegen die schlechte Versorgungssituation. Die öffentlichen Anhörungen erhöhen den Veranstalter zufolge ohne Zweifel den öffentlichen und internationalen Druck. Gleichzeitig werden sich die Menschen ihrer Rechte (und Macht) bewusst und werden allmählich zu partizipierenden Akteuren.

Kinderhandel

Ein mit Indien wenig in Zusammenhang gebrachtes Übel ist der Kinderhandel. Kinderhandel wird definiert als Kauf und Verkauf von Kindern zum Zwecke der Gewinnerzielung innerhalb eines Staates oder zwischen Staaten durch Täuschung, Betrug oder Gewalt, welche in der Ausbeutung der gehandelten Kinder mündet. Der Missbrauch der Kinder beinhaltet sexuelle Ausbeutung, Organhandel, Ausbeutung als Bettler oder Drogenkurier bzw. -schmuggler, Verpflichtung als quasi-versklavte Arbeiter (*bonded labourers*), als Haushaltshilfen, auf Baustellen, in der Handwerksindustrie oder aber auch zu Adoptionszwecken.

Am besten dokumentiert und sichtbar ist der Kinderhandel zum Zwecke der Prostitution. Ein großer Teil der minderjährigen Prostituierten in Indien sind Mädchen aus Nepal und Bangladesh. Fast 15 Prozent der Prostituierten nehmen diesen Beruf vor ihrem 15. Lebensjahr auf, weitere 25 Prozent folgen im Alter zwischen 15 und 18 Jahren. Ca. 60 Prozent gehören der am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppe der *Scheduled Castes/Scheduled Tribes* und *Backward Castes* an,⁴² wobei viele Prostituierte Kinder von Prostituierten sind.

In Indien wie in Nepal ist auch noch die „religiöse“ Prostitution, der sogenannte Devadasi-Kult, verbreitet. Vorpubertäre Mädchen im Alter zwischen fünf und neun Jahren, die vornehmlich aus armen und unterkastigen Haushalten stammen, werden während des

⁴⁰ Drèze zitiert bei Raghav Gaiha, „Does the Right to Food matter?“, in *EPW* 2003, S. 4269 ff.

⁴¹ *Times of India* v. 4.9.2002

⁴² *Times of India* v. 10.11.1998

Vollmonds im örtlichen Tempel einer Gottheit geweiht, indem sie mit einem heißen Eisen an Schultern und Brust gebrandmarkt werden. Noch vor dem Einsetzen der ersten Regelblutung wird das jungfräuliche Mädchen versteigert, was dazu führt, dass es fortan nur noch im Rahmen der Tempelprostitution leben kann. Jedes Jahr kommen fünf- bis zehntausend neue Mädchen hinzu.

Weit weniger bekannt als etwa in Thailand grassiert auch in Indien der Sex-Tourismus (vor allem in Goa und im Goldenen Dreieck Delhi - Agra - Jaipur) sowie der Missbrauch von Kindern zu pornographischen Zwecken. Besonders schwierig ist der Kinderhandel im Zuge einer Adoption aufzudecken. Es gibt Organisationen und Kinderhändler, die die Bedürftigkeit von Familien vor allem aus den unteren Kasten ausnutzen, indem sie mit unlauteren Mitteln Zustimmungserklärungen für die Freigabe ihrer Kinder zur Adoption erwirken, so dass diese Kinder Ausländern zum Preis von 2.000 bis 3.000 US-Dollar angeboten werden.

Es gibt verschiedene Ursachen, die den Kinderhandel begünstigen. Eine ungute Mischung aus niedrigem sozialen Status, traditionellen religiösen Praktiken und Gesetzen, die Frauen und Kinder benachteiligen oder nicht ausreichend fördern, haben ein Klima geschaffen, in dem vor allem Kinder, darunter wiederum Mädchen, wehrlos sind.⁴³

Der indische Staat nimmt den zunehmenden Kinderhandel ernst. Staat meint in diesem Zusammenhang vor allem die obersten Gerichte. Man kann sich nicht des Eindrucks erwehren, dass der *Supreme Court* mit dem Erlass einstweiliger Verfügungen die Exekutive zu mehr Aktivität veranlassen will. In Erfüllung einer Direktive des *Supreme Court* aus dem Jahre 1990 hat die Zentralregierung im Jahre 1994 (also vier Jahre später!) einen Zentralausschuss für Kinderprostitution eingerichtet, dem sowohl staatliche Beamte als auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen angehören. Im Jahre 1997 wurde wiederum auf Betreiben des *Supreme Court* ein weiterer Ausschuss für Fragen der Prostitution, Kinderprostitution und Kindern von Prostituierten gebildet. Daneben wurden Heime eingerichtet und Nichtregierungsorganisationen staatlich gefördert, die Kinder von Prostituierten betreuen. Etwas besser und auf praktische Umsetzbarkeit bedacht sind die gliedstaatlichen Maßnahmen, die versuchen mit diversen Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprogrammen dem Übel des Kinderhandels entgegenzuwirken.

Recht auf gesundheitliche Fürsorge

Anlässlich des 25. Jahrestages der Alma-Ata-Deklaration („Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000“) fand im September 2003 in Mumbai eine landesweite Konferenz zur Frage nach dem Recht auf gesundheitliche Fürsorge statt. Zwar beinhaltet die indische Verfassung nicht ausdrücklich das Recht auf gesundheitliche Fürsorge. Dieses wird aber zunehmend vom - von wem auch sonst - *Supreme Court* als kombiniertes Recht aus dem Recht auf

⁴³ ausführlich zum Kinderhandel in Indien mit vielen Beispielen und Erklärungen zu den Hintergründen, siehe HAQ Centre for Child Rights, *Child Trafficking in India*, New Delhi 2001.

Leben (Art. 21) und der staatlichen Verpflichtung zur Verbesserung der Gesundheitslage (Art. 47) abgeleitet. In Indien ist - ähnlich wie in Deutschland - ein Rückzug des Staates aus der Deckung der Grundbedürfnisse festzustellen. Der Anteil der zentralstaatlichen Ausgaben für gesundheitliche Fürsorge ist gemessen am Bruttosozialprodukt im Zeitraum vom 1990 bis 1999 von 1,3 Prozent auf 0,9 Prozent gefallen. Im Gegensatz dazu empfiehlt die WHO einen Anteil von fünf Prozent. Damit ist Indien vermutlich das Land mit dem am stärksten privatisierten Gesundheitssystem. Mehr als 83 Prozent der Gesundheitsausgaben werden aus privater Hand finanziert.⁴⁴ Selbst die knapp 20 Prozent der Patienten, die staatliche Krankenhäuser aufsuchen, erhalten immer weniger Leistungen. Untersuchungen haben gezeigt, dass 40 Prozent der Krankenhauspatienten zur Bestreitung der Behandlungskosten ein Darlehen aufnehmen oder ihre wertvolle Habe verkaufen müssen. Besonders schlimm ist die Lage in ländlichen Gebieten, wo die zwar teilweise vorhandenen, aber nicht oder schlecht besetzten Dorfkrankenhäuser ihrer Aufgabe nicht gerecht werden können. Auf der vorgenannten Konferenz haben sich bekannte Juristen wie der ehemalige Präsident des *Supreme Court*, Richter Anand, sowie der Verfassungsrechtler, S.P. Sathé, für ein stärkeres Engagement des Staates in gesundheitlichen Fragen ausgesprochen. Die Verpflichtung zu sozialstaatlichem Handeln erwachse dabei unmittelbar aus den Staatszielbestimmungen der Verfassung. Die Nationale Menschenrechtskommission hat sich auch in dieser Frage eingemischt und verlangt, dass das Recht auf gesundheitliche Fürsorge in ein einklagbares Grundrecht verwandelt wird. Die eingeladenen Regierungsvertreter glänzten hingegen durch Abwesenheit.

Fazit

Die vorangehenden Schlaglichter auf menschenrechtsrelevante Felder der indischen Wirklichkeit beleuchten nur einen winzigen Ausschnitt aus dem weiten Themenfeld der Menschenrechte. In der öffentlichen Diskussion stehen nicht nur die klassischen Menschenrechte in Form der Grundrechte, die in diesem Beitrag eher beiläufig erwähnt wurden, sondern vor allem auch die weitaus schwerer zu realisierenden Rechte der zweiten und dritten Generation. Aber auch das sehr umstrittene Eigentumsrecht, das in der indischen Verfassung nicht im Grundrechtsteil steht, sondern „nur“ einfachen Verfassungsrang hat, gerät zunehmend in das Blickfeld der Grundrechtsdiskussion. Denn der *Supreme Court* stellt - der westlichen Rechtstradition folgend - Leben, Freiheit und Eigentum in einen unauflösbaren Zusammenhang.⁴⁵ Zwar wird eine Neuorientierung im Verhältnis von Eigentumsrecht und persönlicher Freiheit erkennbar, was jedoch nichts daran ändert, dass diese Überlegungen in der aktuellen Menschenrechtsdiskussion wohl

⁴⁴ Anant Phadke, „Right to Health Care“, in: *EPW* 2003, 4308.

⁴⁵ vergleiche hierzu Stefan Sauer, *Eigentumschutz und Verfassungsstruktur in Indien*, Frankfurt am Main 2004, S. 237 ff.

keine Rolle spielen dürften. Diese kreist mehr um die menschlichen Grundbedürfnisse, wie die vorgestellten Themenkreise zeigen sollten.

Indien erlebt eine Periode, in der sich sowohl die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung als auch die zahlreichen Minderheiten ihrer Rechte und ihrer Macht bewusst werden. Wie sich bei den jüngsten Spannungen zwischen indischen Bevölkerungsgruppen gezeigt hat, geraten dabei die Menschenrechte nicht selten unter Druck. Jahrtausende alte Traditionen und primordiale Bindungen lassen sich nicht ohne weiteres durch gesetzliche Regelungen und Reformen verändern. Ob und wie schnell sich die althergebrachten Verhaltensweisen ändern, hängt nicht zuletzt von der staatlichen Unterstützung und Sicherung solcher Institutionen wie den *Panchayats* und der Förderung von Frauen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen ab.

Jedoch sollte nicht allein auf staatliche Institutionen vertraut werden, die - wie die Menschenrechtskommission - zudem noch staatlich errichtet und finanziert wurde. Ebenso verhält es sich mit den auf Druck des obersten indischen Gerichts eingesetzten Ausschüssen. Diese Einrichtungen sind letztendlich ausschließlich vom politischen Willen der sie einsetzenden Organe abhängig und können nicht wirklich staatliche Macht einschränken oder kontrollieren.

Festzuhalten bleibt, dass Indien formell gesehen einen hohen Menschenrechtsstandard aufweist und auch Signatarstaat zahlreicher Menschenrechtskonventionen ist. Allerdings müssen die politisch Verantwortlichen stärker darauf achten, den hohen Grundrechtsstandard der Anfangsjahre nicht durch fundamentalistische und ausgrenzende Tendenzen einzubüßen, insbesondere, wenn diese staatlich subventioniert sind.

Zur Wahrung und Behauptung der Menschenrechte bedarf es daher wacher Gruppen und Aktivisten, wie sie die indische Preisträgerin Setalvad ist, und einer menschenrechtsfreundlichen Gerichtsbarkeit. Beides ist in Indien in großem Maße vorhanden, so dass Indien - wie der Historiker Dietmar Rothermund in einer Fernsehsendung über die Gegenwart und Zukunft Indiens sagte - sein Schicksal schon meistern wird. Ob die eingangs wiedergegebene Vision Tukarams Wirklichkeit wird, ist allerdings ungewiss.

Literaturverzeichnis

- Austin, Granville (1966): *Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*, Oxford.
- Basu, Durga Das (2001): *Shorter Constitution of India*, New Delhi, 13. Auflage.
- Chandra, Bipan (Hg.) (1998): *India's Struggle for Independence*, New Delhi, 21. unveränderte Auflage.
- Dohrmann, Jona Aravind (2002): *Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung*, Würzburg.
- Galanter, Marc (1992): *Law and Society in Modern India*, New Delhi.
- Huber, Wolfgang (1996): *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh.
- Jain, M.P. (1994): *Indian Constitutional Law*, Nagpur, 4. Auflage.
- Markandan, K.C. (1987): *Directive Principles of State Policy in the Indian Constitution*, Jalandhar.
- Nirmal, Chiranjivi J. (2002): *Human Rights in India*, New Delhi.
- Panikkar, K.M. (1963): *Indien* (Titel des Originals *Common Sense about India*), deutsch von Jochen Voss, Gütersloh.
- Sauer, Stefan (2004): *Eigentumsschutz und Verfassungsstruktur in Indien*, Frankfurt/Main.
- Setalvad (1960): *The Common Law in India*, London.
- Siddarth, Varadarajan (2002): *Gujarat. The Making of a Tragedy*, New Delhi.
- Sommermann, Karl-Peter (1997): *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen.

Eindrücke einer Reise nach Kaschmir

von Eva Maria Teja Mayer

Obwohl seit Beginn des Friedensprozesses zwischen Indien und Pakistan die Waffenruhe an der *Line of Control* großteils eingehalten wird, herrscht im indischen Teil Kaschmirs nach wie vor latenter Bürgerkrieg. Zwar ist die Gewalt nach offiziellen Angaben im Jahr 2004 gegenüber den Vorjahren zurückgegangen, allerdings war sie mit sieben Opfern, die im Durchschnitt jeden Tag bei „militancy related incidents“ den Tod fanden, immer noch hoch. Seit Anfang 2005 wird wieder ein Ansteigen der gewaltsamen Zusammenstöße zwischen staatlichen Truppen und bewaffneten Widerstandskämpfern registriert.

Ausgestattet mit einem Reisestipendium des österreichischen Kanzleramt für meine Recherchen für ein neues Jugendbuchprojekt war es mir möglich, mit einem „X“-Visa für Forschung und Arbeitsprojekte für nahezu fünf Monate nach Indien zu reisen. Während der vier Monate, die ich davon im Unionsstaat Jammu & Kashmir verbracht habe, konnte ich mir vor Ort einen Eindruck von der Lage der Menschen zwischen den Fronten des Bürgerkrieges machen.

Menschenrechte im Ausnahmezustand

Sowohl militante als auch politische Separatistengruppen sehen den indischen Unionsstaat Jammu & Kashmir als „disputed territory“ und kämpfen für einen sofortigen Abzug der indischen Truppen und einen freien und unabhängigen Staat bzw. einen Anschluss an Pakistan. Der indische Staat hat die Region zur „disturbed area“ erklärt und bekämpft den seit 16 Jahren andauernden bewaffneten Widerstand mit mehr als einer halben Millionen Soldaten und Paramilitärs, die in der Region stationiert sind. Unter dem Mantel drakonischer Anti-Terror-Gesetze wie dem *Disturbed Areas Act*, dem *Armed Forces (Jammu & Kashmir) Special Powers Act* oder dem *Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act* kommt es dabei zu schweren Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Armee, die – obwohl sie gegen nationales und internationales Recht verstoßen – meist ungestraft bleiben.

Politische Parteien, Gruppen des bewaffneten Widerstands und Menschenrechtsaktivisten kritisieren das häufig brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte unisono als „Staatsterrorismus“. Die *Highb Court Bar Association*, die Rechtsanwaltskammer des höchsten Gerichts in Kaschmir, geht sogar so weit, von einem „Genozid“ zu sprechen, und bezieht sich dabei auf die erschreckend hohe Zahl der in Polizei- und Armeegewahrsam ums Leben gekommenen Menschen.

Die erst nach massivem Druck von Öffentlichkeit und Medien unter dem jetzigen Chiefminister Sayeed Mufti ins Leben gerufene staatliche Anlaufstelle für Menschenrechtsverletzungen in Jammu & Kashmir, die *State Human Rights Commission* unter Vorsitz des ehemaligen Richters Ali Mohammad Mir, gab für die Jahre 2003 und 2004 allein 575 Fälle von offiziell angezeigten Menschenrechtsverletzungen bekannt. Die

Dunkelziffer dürfte aber weit höher liegen. Sanktionen haben Armee und Paramilitärs allerdings kaum zu befürchten, da sie im Gegensatz zur Landespolizei nicht unter der Kontrolle der Landesregierung stehen. Eine offizielle Überprüfung der Vorwürfe durch UNO oder *Amnesty International* wird von den Behörden abgelehnt. Amnesty ist bis heute nicht in Kaschmir zugelassen.

Um zumindest in irgendeiner Form internationale Aufmerksamkeit zu erreichen, wenden sich Vertreter separatistischer Parteien und Menschenrechtsaktivisten immer wieder mit Memoranden über Menschenrechtsverletzungen an die *United Nations Military Observers Group for India and Pakistan* (UNMOGIP) mit Sitz in Srinagar. Mehr als symbolischen Wert haben diese Bemühungen allerdings nicht. Trotzdem greifen die Sicherheitskräfte auch hier oft gewaltsam ein und versuchen, die Übergabe der Memoranden zu verhindern.

Recherche in einem Klima der Angst

Wie angespannt die Situation ist, zeigt sich dem Besucher durch die starke Präsenz von Polizei und Armee: Auf zehn Kaschmiris kommt etwa ein indischer Soldat. Zudem sind Sicherheitskontrollen und Straßensperren häufig, ein Nachtleben existiert nicht und vereinzelt sind Schusswechsel oder Detonationen in der Ferne oder auch Nähe zu hören, deren Hintergrund man erst am nächsten Morgen aus der Zeitung erfährt. Ansonsten aber erscheint alles auf den ersten Blick relativ „ruhig“. Die Behörden und Sicherheitskräfte sind um die Sicherheit von Touristen besorgt und behandeln vor allem Reisende aus dem indischen Kernland und Gäste aus dem westlichen Ausland äußerst zuvorkommend.

Möchte man aber Näheres über die Situation im Land erfahren und zeigt sich als allzu neugierig fragender Mensch, kann sich die Lage schnell ändern. Westliche Besucher sind gut beraten, sich genau zu überlegen, wen sie wo wann was fragen, und wie sie mit solchermaßen gewonnenem Wissen überhaupt umgehen. Geraten vertrauliche Information in die falschen Hände, kann es notorischen Fragern aus dem Ausland schon passieren, dass sie in einen Jeep nach Delhi verfrachtet und dort in das nächste Flugzeug nach Hause gesetzt werden, wie das einer kanadischen Journalistin vor einem Jahr passierte, nachdem sie ein Interview mit einem aus der Haft entlassenen „militant“ und zum Politiker gewandelten Separatisten veröffentlicht hatte. Für eine einheimische Quelle und ihre Familie kann ein unbedachtes, wenn auch gut gemeintes Vorgehen aber sogar Gefängnis, Folter oder Tod bedeuten. Neben aufrichtigem Interesse und Mitgefühl für die betroffenen Menschen aus allen Lagern ist daher auch viel Geduld und noch mehr Zeit mitzubringen, um in einer von Angst, Misstrauen und gegenseitigen Verdächtigungen geprägten Atmosphäre Vertrauen zu gewinnen.

So ist die Kontaktaufnahme mit Informanten langwierig und erfolgt selten auf offiziellen Wegen, sondern meist über die Weiterempfehlung durch Mittelsmänner. Aber selbst wenn ein Gesprächstermin gefunden wurde, kann es dann immer noch passieren, dass der Informant just am Morgen des vereinbarten Tages verhaftet wird. Zudem müssen zum Teil

hohe Sicherheitsüberprüfungen durchlaufen werden. Besucht man z.B. Mirwaiz Umar Faruq, einen führenden Politiker der *Hurriyat Conference*, der schon mehrere Familienmitglieder während des Bürgerkriegs verloren hat, glaubt man eine Festung zu betreten. Mein Pass wurde kopiert, mit hektischen Telefonaten noch mehrmals abgeklärt, ob ich auch tatsächlich willkommen war. Ähnlich, aber ohne Passkontrolle, verhielt es sich bei Ali Syed Shah Geelani, einem anderen *Hurriyat-Conference*-Politiker. Im Gegensatz dazu ist Mohammad Yasin Malik von der *Jammu & Kashmir Liberation Front* (JKLF) stolz darauf, keine bewaffneten Bodyguards zu beschäftigen. Als ich versuchte zu scherzen, wo er denn seine unsichtbaren Leibwächter versteckt habe, fühlte er sich verletzt und geriet in Zorn. Dass ich nach dieser Begegnung dennoch zur Beobachtung von politischen Aktivitäten der JKLF zugelassen wurde, ist allerdings nur dem Umstand geschuldet, dass mich meine Kontaktperson – wie ich später erfuhr – in Absprache mit Malik gründlich durchleuchten ließ.

Hartes Durchgreifen, Identifizierungs-Spießbrutenlaufen und sexueller Machtmissbrauch

Zu Menschenrechtsverletzungen kommt es häufig bei „crack-downs“. Gemeint ist das hermetische Abriegeln eines Stadtviertels, eines Dorfes oder eines Landstrichs und das anschließende Durchkämmen des Gebietes nach bewaffneten Widerstandskämpfern, oder Waffenlagern. Solche Aktionen finden oft in den frühen Morgenstunden statt, wenn die Zivilbevölkerung noch schläft. Nach Erhalt vertraulicher Hinweise durch von der indischen Armee bezahlte Informanten werden die Männer und oft auch – von den Männern getrennt – Frauen und Kinder des betroffenen Dorfes oder Stadtviertels auf einem freien Platz oder draußen vor dem Dorf auf einem Feld versammelt, durchsucht und bei „identity parades“ auf ihre Identität kontrolliert. Oft wird die Einwohnerschaft eines ganzen Dorfes gezwungen, für viele Stunden im Freien auszuharren, gleichgültig, ob es regnet oder Minustemperaturen herrschen. Wer keinen Ausweis vorweisen kann, gilt prinzipiell als verdächtig. Schläge und andere Demütigungen zählen zur „Befragungstaktik“. Bei den Haus-zu-Haus-Durchsuchungen kommt es nicht nur immer wieder zu Plünderungen und mutwilliger Zerstörung von Eigentum, sondern auch zu sexuellen Belästigungen und Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen. Da eine Vergewaltigung in der islamisch geprägten Gesellschaft Kaschmirs als besondere Schande für die ganze Familie gilt, werden solche Fälle nur selten bekannt. Dennoch wurden allein in den letzten zwei Monaten 2004 sechs Fälle gemeldet.

So wurde z.B. in der Nacht vom 5. zum 6. November bei einem „crack-down“ im Dorf Badar-i-Payeen in der Nähe der Stadt Handwara die 10jährige Shabnum zusammen mit ihrer Mutter Ayesha von einem Offizier der indischen Armee vergewaltigt. Gleichzeitig wurde der 13jährige Bruder Shabnums in einem Nebenzimmer bei einem nächtlichen „Verhör“ gefoltert. Er gab später zu Protokoll, dass er sich geweigert hatte, dem Major ein weibliches Mitglied der Familie „zur Verfügung“ zu stellen. Als der Vater Abdul Rashid

Dar, ein Pferdekarren-Lenker, der in der Nacht nicht zu Hause war, am nächsten Morgen von den Vorfällen erfuhr, erstattete er Anzeige bei der Polizei. Die Nachricht verbreitete sich in Windeseile und löste Proteste in ganz Jammu & Kashmir aus.

Schnell reagierte auch Yasin Malik von der JKLF. Nur zwei Tage später fuhr eine Delegation seiner Organisation nach Badar-i-Payeen, die ich begleiten durfte. Um das Haus der Opfer hatte sich bereits eine Menschenmenge versammelt, besonders die Frauen schriegen gegen Armee und Regierung gerichtete Parolen, gemischt mit pro-„Azadi“-Rufen. Man bat uns in einen kleinen ebenerdigen Raum, wo Ayesha neben dem Lager ihrer Tochter auf dem Boden kauerte. Das Mädchen lag in Decken eingehüllt mit weit aufgerissenen Augen auf einer Matratze. Die Mutter berichtete Malik nochmals den Hergang der Ereignisse, er übersetzte mir kurz das Wesentliche. Bei der Erzählung der Mutter begann das Kind zu weinen und am ganzen Körper zu zittern. Obwohl ich kein Wort Kaschmiri verstehe und keine Ärztin bin, war deutlich zu sehen, dass das Mädchen unter Schock stand.

Nach Ansprache an die Dorfbewohner und Fernseh-Interview hielten Malik, die JKLF-Leute und die Rechtsanwälte von Handwara in der Stadt direkt vor dem Armeebunker einen Sitzstreik ab. Trotz Verkehrsbehinderung (dicht hinter den Protestierenden fuhren in regelmäßigen Abständen so genannte Bunkerwagen und Lastwagen voll Soldaten vorbei) hielten sich die Sicherheitskräfte zurück, sogar der Protestmarsch durch die Stadt blieb weitgehend friedlich. Die Polizei verhielt sich fast höflich. Bei diesem „heiklen Fall“ wollte sie offensichtlich jede weitere Eskalation vermeiden.

Im Spital von Handwara, wo Mutter und Tochter untersucht wurden, versprach die behandelnde Gynäkologin, sich von den Soldaten nicht unter Druck setzen zu lassen und die DNS-Spermien-Probe nicht der Armee, sondern nur den untersuchenden Behörden auszuhändigen. Schließlich – laut Medienberichten sogar das erste Mal in dem seit 16 Jahren andauernden Bürgerkrieg – kam es auf öffentlichen Druck hin zu einer offiziellen Anklage: Der Major wurde im Januar 2005 vor ein Kriegsgericht gestellt. Und das, obwohl noch unmittelbar nach dem Vorfall sowohl der *Chiefminister* von Jammu & Kashmir als auch der indische Innenminister in einer gemeinsamen Pressekonferenz behauptet hatten, es hätte in Badar-i-Payeen keine Vergewaltigung gegeben. Zwar urteilte das Gericht, dass die Sperma-Spuren in der Vagina der Opfer angeblich nicht mit denen des angeklagten Majors übereinstimmen (was in den Medien, die an andere Fälle von ausgetauschten Beweisstücken erinnern, massiv angezweifelt wurde), doch der Offizier wurde wegen „misbehaviour“ gegenüber den Frauen aus dem Dienst entlassen. Die Armee „adoptierte“ die Familie, was heißt, dass sie Geld zur Wiedergutmachung, ärztlichen Betreuung und für eine gute Schulausbildung erhält. Der Vater Abdul Rashid Dar muss sich jedoch von Lokalbehörden und Polizei immer wieder den Vorwurf anhören, durch seine Anzeige „die ganze Gegend in Aufruhr versetzt zu haben“.

Entführungen, Folter und extralegale Hinrichtungen

Um willkürliche Verhaftungen durchzuführen, bedienen sich die Sicherheitskräfte gerne so genannter *Ikbwanis*, ehemaliger Widerstandskämpfer, die um ihren eigenen Hals zu retten oder auch aus finanzieller Not, als „government sponsored gunmen“ in die Dienste Delhis treten und mit der Armee zusammenarbeiten. Sie tauchen meist schwer bewaffnet in Zivil auf und zwingen ihre Opfer in einen Wagen ohne Nummernschild. Die Familien der Entführten dürfen von Glück reden, wenn ihre Angehörigen nach einigen Tagen mittel oder schwer verletzt wieder vor ihrer Haustür liegen. In diesen Fällen scheint nicht einmal die Anwendung von Folter einen „Beweis“ erbracht zu haben, dass die Verschleppten mit einer militanten Gruppe in Verbindung stehen. Oft „erbetteln“, sprich erpressen, *Ikbwanis* von der Bevölkerung auch Geld und Nahrungsmittel, da ihre offizielle Bezahlung nicht für das Lebensnotwendige ausreicht.

Den *Ikbwanis* wird aber auch nachgesagt, im Auftrag der Armee Anschläge gegen die Zivilbevölkerung zu verüben, um den bewaffneten Widerstand in Misskredit zu bringen. Militante Gruppen, wie z.B. die *Hizbul Mujahedeen*, betonen, dass sie ausschließlich militärische Ziele angreifen, aber auf keinen Fall gegen Zivilisten vorgehen würden. *Amnesty International* berichtet allerdings, dass auch Informanten, mit Delhi kooperierende Politiker und deren Angehörige sowie einfache Passanten bereits öfter Opfer von Anschlägen durch Widerstandskämpfer wurden. Auch ehemalige Widerstandskämpfer, die freiwillig – oft auf Bitten ihrer Familien, die ihrerseits von Polizei und Behörden unter massiven Druck gesetzt werden – ihre Waffen offiziell niedergelegt haben und für die ersten „Übergangsjahre“ eine staatliche, relativ niedrige Monatspension von ca. 2.500 Rupien beziehen, leben gefährlich: Viele von ihnen fallen Vergeltungsaktionen ehemaliger Gesinnungsgenossen zum Opfer.

Immer wieder berichtet wird von „custodial killings“, also dem Verschwinden und der Ermordung willkürlich Verhafteter in Armee-Lagern oder Gefängnissen. Wer einmal für längere Zeit verschwunden ist, wurde vermutlich Opfer dieser Praxis. Es geschehen aber auch „Wunder“: So tauchte im Januar 2005 ein verhafteter Widerstandskämpfer nach 22 Monaten „zufällig“ wieder in einem inoffiziellen Armeegefängnis auf, nachdem seine Familie bereits die letzten Riten für ihn abgehalten hatte.

Dem Schicksal der etwa 6.000 bis 8.000 verschwundenen Kaschmiris auf die Spur zu kommen, hat sich *Association of Parents of Disappeared Persons* zur Aufgabe gemacht. Sie gehört zur *Jammu & Kashmir Coalition of Civil Society* unter dem Vorsitz von Rechtsanwalt Parvez Imroz. Einmal im Monat treffen sich Eltern und Angehörige der Opfer in einem öffentlichen Park in Srinagar und protestieren gegen das Verschwinden ihrer Kinder und Verwandten. Dass die Aktivisten mit solchen Formen gewaltsamen Protestes einiges riskieren, zeigte der gescheiterte Anschlag gegen Pervez Imroz im April 2005.

Bei „fake encounters“ präsentieren die Sicherheitskräfte der Öffentlichkeit die Leichen erschossener Widerstandskämpfer samt Waffen und Ausrüstung unter genauer Angabe von

Zeit und Örtlichkeit eines angeblichen Gefechts, bei dem die Toten erschossen worden sein sollen. Zwar handelt es sich bei den Toten in der Mehrzahl wirklich um bewaffnete Kämpfer, aber Augenzeugen aus der lokalen Bevölkerung berichten nicht selten davon, dass diese zuerst verhaftet und erst Tage später ihre Leichen präsentiert werden. Zudem berichten Medien auch gelegentlich von Fällen, in denen unbeteiligte Zivilisten, die in einen Schusswechsel zwischen die Fronten geraten oder als „verdächtig“ aufgefallen waren, getötet und dann für Presse und Öffentlichkeit als Widerstandskämpfer „hergerichtet“ werden.

Repression von gewaltfreiem Protest und politischen Versammlungen

Demonstrationen von Separatisten-Parteien für „Azadi“, die „Freiheit“, und politische Unabhängigkeit, gegen Menschenrechtsverletzungen oder von Delhi „kontrollierte“ Wahlen werden nur selten geduldet, auch wenn es sich um weitgehend gewaltfreie Protestaktionen handelt. In Extremfällen – in den letzten Monaten meines Wissens nach „nur“ außerhalb Srinagars auf dem Land geschehen – wird „zur Warnung“ nicht nur in die Luft, sondern auch in die Menge geschossen. Ich selbst wurde mehrmals Zeugin, wie die Polizei ohne vorherige Provokation mit Schlagstöcken auf Demonstranten einprügelte, „Rädelsführer“ verhaftete und den Rest der Demonstranten mit Tränengas auseinandertrieb.

Am 5. November 2004 trug JKLF-Chef Yasin Malik seine viel beachtete Unterschriften-Kampagne für die Einbeziehung der kaschmirischen Bevölkerung in die Lösung der Kaschmir-Frage auch in den Distrikt Budgam. Etwa 1,5 Millionen Unterschriften (bzw. Daumenabdrücke) hatten seine Mitstreiter seit Sommer 2003 schon gesammelt. „We demand our active involvement in the process relating to resolution of Kashmir dispute“, steht auf dem Unterschriftenzettel gedruckt, trotz der diplomatischen Wortwahl eine Herausforderung an das Demokratieverständnis der Landesregierung.

An diesem Freitag wurde ich mitgenommen. Es standen zwei kleine Dörfer auf dem Programm. Malik hielt seine von Koranversen und Vierzeilern des Sufi-Mystikers Nur-ud-Din Wali umrahmte politische Ansprache, ging auf die letzten lokalen Verhaftungen ein, verlas laut die Namen der Verschleppten und versprach, sie an die Medien weiter zu geben. In einem der Dörfer hatten Sicherheitskräfte vor zwei oder drei Tagen einen Traktorfahrer, der Widerstandskämpfer auf seinem Gefährt mitgenommen hatte, gleich zusammen mit den Untergrundkämpfern erschossen. Die JKLF-Delegation nahm an einem kurzen Totengebete teil. Den Abschluss der Tour bildete das Städtchen Chadura. Nach dem Freitagsgebet in einer Moschee hielt der Separatistenführer dort vor etwa 2.000 Menschen seine Rede. Die Stimmung war angespannt, die Ansprache sollte ursprünglich nicht vor der Moschee, sondern auf dem Hauptplatz der Stadt stattfinden, doch ein dichtes Polizeiaufgebot verhinderte dies. Nach der Veranstaltung strömten die Menschen auf den Hauptplatz. Malik folgte mit seinen Begleitern. Anhänger jubelten dem Politiker zu, drängten sich um ihn. Die Polizei wurde unruhig, wollte die Menge auflösen und die

ungebetenen JKLF-Gäste wieder wegschicken. Hitzige Wortgefechte steigerten sich zu Handgemengen, die Sicherheitsbeamten begannen mit Stöcken auf die Menschen einzuschlagen. Malik wurde wütend, beschimpfte den anwesenden Oberkommandierenden der Polizei von Chadura. Der Kampf entbrannte jetzt auch um den JKLF-Chef. Schließlich wurde er verhaftet und im Bunkerwagen abtransportiert; davor rettete er noch meine Kamera, die mir ein Polizist entreißen wollte, als ich die Festnahme fotografierte. Einige Stunden später wurde er nach einigem Hin und Her wieder freigelassen.

Ein „normaler“ Tag im Leben eines Separatistenpolitikers? Es kann auch anders ausgehen: So geschehen laut Zeitungsberichten am 3. Februar 2005, als die Polizei Malik während einer Demonstration bei Anantnag bewusstlos schlug und ihn trotz des Protestes von Passanten einige Stunden lang bei Minusgraden ohne medizinische Versorgung und Hilfeleistung auf dem Boden liegen ließ. Erst später wies man ihn auf Anweisung eines Polizeiarztes in ein Spital nach Srinagar ein.

Zivilbevölkerung unter Generalverdacht und entfesselte Kriegshunde

Besonders in abgelegenen Siedlungsgebieten tragen Korruption, Diebstahl, Raub und Erpressung durch Polizei und Armee tragen zur Unbeliebtheit der Sicherheitskräfte bei und machen vergessen, dass indische Truppen auch zur Entwicklung Kaschmirs beitragen, indem sie z.B. beim Straßen- und Brückenbau helfen, auf dem Land medizinische Versorgung anbieten und schulische Aktionen oder die rasche Hilfe bei Naturkatastrophen organisieren.

Am 31. Juli 2004 fuhr ich mit einer JKLF-Delegation zu einem kleinen Dorf in der Nähe von Pattan im Distrikt Baramullah. Vier Tage zuvor hatten dort indische Truppen unter dem Vorwand, Untergrundkämpfer hätten sich im Dorf verschanzt, zwei Häuser zerstört. Ich konnte mit den Betroffenen sprechen, da der Führer der Delegation dolmetschte. Nach anfänglichem Misstrauen („Our eyes have seen, but our lips are closed.“) wurde ich von den Frauen des Dorfes zum Tee eingeladen und erfuhr ihre traurige Geschichte: Von Informanten unterrichtet, hatte die Armee das Dorf umstellt und zwei Häuser, in denen sich angeblich Widerstandskämpfer versteckt hielten, in den frühen Morgenstunden unter Beschuss genommen. Die geschockten zivilen Bewohner „durften“ die Häuser verlassen. Ihren Beteuerungen, keinen Kämpfern Unterschlupf gewährt zu haben, wurde nicht geglaubt. Als Hausdurchsuchungen kein zufrieden stellendes Ergebnis brachten, schleppten die enttäuschten Soldaten alles, was ihnen von Wert erschien, ins Freie: Mobiliar und vor allem Bargeld und Goldschmuck, der von den Familien seit Jahren für die geplante Hochzeit der Töchter gesammelt worden war. Die Beute wurde von den Truppen abtransportiert, die zwei Häuser mit allem, was sich noch darin befindet (Hausrat, Kleidung, Schulbücher der Kinder) zerstört: Ein Haus bulldozerten die Soldaten bis auf die Fundamente nieder, das zweite zündeten sie an. Die ehemaligen Bewohner mussten hilflos zusehen, wie sie alles Hab und Gut verloren. Sie konnten nur ihr Leben und die Kleider, die sie auf dem Leib trugen, retten. In den Ruinen der Häuser wollen die Soldaten dann

eine Leiche gefunden haben, angeblich einen Widerstandskämpfer. Der Dorfvorsteher schüttelte den Kopf. Nein, das sei ein ihm total Unbekannter gewesen, meinte er. Da habe die Armee wieder einmal irgendwo jemand umgebracht, den armen Kerl dann hergerichtet und die Leiche als „Beweis“ zur Rechtfertigung für die Zerstörung und den Raub. nachträglich in eines der zerstörten Häuser „geschmuggelt“. „Aber nichtsdestotrotz bin ich immer noch glücklich“, sagte die Großmutter von zwei Mädchen, die mangels Schulbüchern und Unterlagen ihre Abschlussprüfungen erst ein Jahr später machen werden können: „Ich habe meine Ehre nicht verloren. Meine geliebten Schätze sind hier.“ – sie umarmt ihre Enkelinnen - „Sie wurden nicht vergewaltigt. Gelobt sei Allah der Barmherzige!“

Quellen

Interviews vor Ort mit Politikern, NGO-Vertretern, Journalisten, Schuldirektoren, Lehrern, Persönlichkeiten des religiösen Lebens und Privatpersonen im Sommer/Herbst 2004.

Kashmir Press Service (Kaschmirische Internet-Nachrichtenagentur in Srinagar) sowie *Kashmir Times*, *Greater Kashmir* und *Kashmir Images*.

**„Leider hat sich die Situation nicht verbessert.“
Der Anwalt Parvez Imroz über die Lage im indischen Teil Kaschmirs.**

Das Interview führte Susanne Gupta

Wie sieht die Situation im Kaschmirtal heute aus? Hat die Regierung vertrauensbildende Maßnahmen ergriffen?

Im Allgemeinen hatten wir die Hoffnung, dass sich die Situation mit den vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Indien und Pakistan, insbesondere mit der Eröffnung der Buslinie Srinagar-Muzaffarabad, verbessern würde. Leider ist das nicht der Fall. Es gibt im Kaschmirtal zwei parallele Systeme. Das eine hat ein ziviles Gesicht, das andere besteht aus den Sicherheitskräften, die über Leben und Tod entscheiden und die Bewegungsfreiheit der Menschen kontrollieren. Der indische Staat hat mit dem Beginn der Entspannungspolitik und den vertrauensbildenden Maßnahmen die Gelegenheit ergriffen, um die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft von der Lage der Menschenrechte in Kaschmir abzulenken. Der Staat ist auch bemüht, Menschenrechtsaktivisten davon abzuhalten, die Unwahrheiten der Regierung öffentlich zu machen. Für Menschenrechtsaktivisten ist die Arbeit hier sehr gefährlich, weil man permanent den eigenen Rücken im Blick haben muss, während man seiner Arbeit nachgeht.

Sie vertreten viele Fälle von vermissten Personen mit ungeklärtem Verbleib. Wie viele Fälle wurden bislang aufgeklärt, wie viele Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen?

Es wurden mehr als 300 Petitionen auf Grundlage der Habeaskorpusakte [engl. Gesetz von 1679 zum Schutz der persönlichen Freiheit, nach dem niemand ohne gerichtliche Untersuchung in Haft gehalten werden darf] beim *High Court* eingereicht. In keinem einzigen Fall sind die vermissten Personen wieder aufgetaucht. In vielen Fällen, in denen es sich um Personen handelt, die bei Ermittlungen oder Durchsuchungen durch die Sicherheitskräfte spurlos verschwanden, wurden Leichen exhumiert. Die Sicherheitskräfte hatten die Toten als ausländische Terroristen ausgegeben, doch es stellte sich heraus, dass es sich um einheimische Widerstandskämpfer handelte. Die Gerichtsbarkeit ist Teil des Staates und insofern genießen Sicherheitskräfte Immunität unter dem *Armed Forces Act*. Niemand wurde bislang zur Rechenschaft gezogen.

Welche Bedeutung hat das Denkmal für die Verschwundenen, für das kürzlich die Grundsteinlegung erfolgte?

Das Denkmal trägt die Botschaft „Nie wieder!“. Damit wollen die Angehörigen ausdrücken, dass eine solche Willkür nie wieder geschehen soll. Die 200.000 Angehörigen der 10.000 Verschwundenen brauchen einen Ort der Trauer und des Gedenkens an ihre Familienangehörigen. Das Denkmal ist von gleicher Bedeutung wie an anderen Orten der Welt, wo es keine Gräber gibt, und die Betroffenen Denkmäler für vermisste Menschen errichtet haben.

Wie sieht es mit der Bewegungsfreiheit heute aus?

Ohne Erlaubnis der staatlichen Autoritäten dürfen auch keine friedlichen Demonstrationen stattfinden. Wer sich nicht daran hält, dem droht die Verfolgung. Das war der Fall bei einer Demonstration der zivilgesellschaftlichen Initiative „Vereinigung der Eltern der Verschwunden“, die mit Gewalt von der lokalen Polizei aufgelöst wurde.

Was denken Sie über die Politik der neuen Regierungskoalition im Unionsstaat unter der Führung von Chief Minister Mufti Sayeed Mufti Sayeed ein? Hat er gute Arbeit geleistet?

Mit der neuen Regierung, die nach den Wahlen im November 2002 an die Macht kam, hat sich außer den Slogans nichts geändert, obwohl die aktuell regierende *Jammu & Kashmir People's Democratic Party* mit dem Menschenrechtsthema zu den Wahlen antrat. Seit Antritt der Regierung der *Jammu & Kashmir People's Democratic Party* haben wir 150 neue Fälle von verschwundenen Personen dokumentiert sowie 90 Fälle von außergerichtlichen Exekutionen, wozu wir auch die Todesfälle in Haft zählen. Angesichts eines Apparates von 700.000 stationierten Sicherheitskräften dürfte es für jede Regierung im Unionsstaat schwierig sein, das Militär zu neutralisieren. Sie kann zwar regieren, hat jedoch nicht die Macht, gegen Angehörige der Truppen Strafverfahren einzuleiten. Das Verhältnis der Militärpräsenz ist angesichts der Realitäten unangemessen. Lieutenant-General Nirbhay Sharma, der bis Juni für die 15 Armeekorps im Kaschmirtal zuständig war, sagte am 1. Mai, dass die Zahl der Terroristen auf Anzahl von 2.000 zurückgegangen sei. Trotz der Ankündigungen der indischen Regierung hat es keine Truppenreduzierung gegeben. Im Gegenteil, 10.000 junge Kaschmiris bekamen weitere Jobs in paramilitärischen Einheiten. Vor allem in abgelegenen Distrikten wie Doda und Kupwara, die für Presse und Menschenrechtsorganisationen nicht zugänglich sind, ist die Lage der Menschenrechte nach wie vor schlecht.

Welche Erwartungen haben die Menschen im Kaschmirtal?

Die Menschen glauben, dass vertrauensbildende Maßnahmen am wirksamsten wären, wenn der Staat und die Extremisten, die Gewalt endlich beenden würden.

Welche Rolle spielt heute das außerparlamentarische Oppositionsbündnis All Parties Hurriyat Conference?

Es ist in sich zersplittert, vertritt sehr unterschiedliche Interessen und hat wenig Ansehen, repräsentiert aber andererseits Erwartungen der Menschen.

Was erwarten Sie von der neuen Zentralregierung, dem Bündnis der United Progressive Alliance (UDP) unter Führung der Kongresspartei?

Jede Regierung, ob die UDP oder ihre Vorgänger, scheint die gleiche Politik in Kaschmir zu verfolgen. Die allgemeine Meinung ist, dass die BJP-geführte Regierung konsequent in ihrer Unehrllichkeit war. Und die Kongresspartei ist schließlich für das ganze Desaster mitverantwortlich und kann daher kaum darauf hoffen, dass ihr eine Lösung für den Kaschmirkonflikt zugetraut wird.

Homosexualität und Menschenrechte in Indien

von Urmila Goel

„Million Voices Campaign“ Kampagne zur Entkriminalisierung von Homosexualität in Indien

Delhi, 9. Dezember 2004: *Voices against 377* organisiert seine Auftaktveranstaltung der „Million Voices Campaign“ in Dilli Haat. Schon am Eingang zu dem Marktkomplex wird die Veranstaltung mit Plakaten angekündigt. Vor mir an der Kasse stehen zwei Frauen, unterhalten sich über das Plakat und finden eine Veranstaltung zu „gender und sexuality“ interessant. Die Plakate führen mich dann auf dem Gelände direkt zur Bühne. Das Programm hat noch nicht begonnen, die Stuhlreihen sind noch leer, auf der Bühne geschieht noch nichts. So zieht es mich zur Ausstellung *Jagah* vom *Nigah Media Collective*. Sophia, eine der Organisatorinnen erklärt mir, dass sie nur etwa ein Viertel der eigentlichen Ausstellung aufgebaut haben. Da Dilli Hat ein staatlicher Ort ist, haben sie die Ausstellung zu (Homo-)Sexualität etwas entschärft. Sie zeigen Fotos, Gedichte, Zeitungen - eine Kollage von Assoziationen rund um heteronormative Sexualität und Abweichungen davon.

Die kurzhaarige Sophia ist genervt. Sie wurde gerade von ein paar Männern aus Kerala auf die Ausstellung angesprochen. Als die dann erfahren, dass

Rechtliche Grundlage: Die Section 377 des Indian Penal Code

Die Section 377 des *Indian Penal Code* geht auf koloniale Zeiten zurück. Das britische Empire hatte den *Offences Against the Person Act* (1861) nicht nur in England sondern auch in allen Kolonien eingeführt. Er kriminalisiert alle „unnatürlichen“ Formen sexuellen Verkehrs. In der heutigen indischen Fassung heißt es:

„Whoever voluntarily has carnal intercourse against the order of nature with any man, woman or animal, shall be punished with imprisonment for life, or with imprisonment of either description for a term which may extend to 10 years and shall also be liable to fine. Explanation: Penetration is sufficient to constitute the carnal intercourse necessary to the offence described in this section.“

Die Section 377 ist damit nicht explizit ein Gesetz gegen Homosexualität, da jegliche Form der nicht prokreativen Sexualität kriminalisiert wird, zum Beispiel auch der einvernehmliche Oralverkehr in einer heterosexuellen Ehe. Er kriminalisiert auch nicht die homosexuelle Orientierung an sich, sondern nur den tatsächlichen Geschlechtsverkehr. Da in der Erklärung spezifiziert wird, dass es zur Penetration kommen muss, ist unklar, ob auch lesbische Sexualität durch die Section 377 kriminalisiert wird.

Seit der Einführung des Gesetzes in britischer Zeit kamen nur sehr wenige Verfahren unter Section 377 vor höhere Gerichte. Der Kampf gegen dieses Gesetz, der unter anderem von *Voices against 377* geführt wird, basiert daher nicht so sehr auf der tatsächlichen Gefahr der Verurteilung Homosexueller sondern viel mehr auf der Verfolgung und Benachteiligung Homosexueller auf der Grundlage der Section 377.

Im Sommer 2001 wurden mehrere Mitarbeiter der Nichtregierungsorganisation *Bharosa* unter Section 377 festgenommen. *Bharosa* ist eine Lucknow Organisation, die HIV/AIDS-Prävention mit MSM (*men having sex with men*) macht. Ihre Verhaftung wurde mit der Förderung von Homosexualität begründet. Dieser Fall bekam indienweite Presse-öffentlichkeit und war einer der Auslöser zur Gründung von PRISM in Delhi und damit indirekt auch von *Voices against 377*. Dieser Vorfall zeigte, dass durch die Section 377 auch die AIDS-Prävention in Indien gefährdet ist.

Voices against 377

Voices against 377 ist ein Zusammenschluss von unterschiedlichen Organisationen, die zu Menschen-, Frauen- und Kinderrechten arbeiten, sowie jenen aus der queeren Bewegung. Dieser breite Zusammenschluss konnte gelingen, da es nicht in erster Linie um das Thema Homosexualität oder Gesundheit geht, sondern im Mittelpunkt der Kampf um Menschenrechte steht. Der Kampf gegen die menschenrechtswidrige Section 377 vereint die unterschiedlichen Organisationen. Das es so weit gekommen ist, ist vor allem der Gruppe PRISM zu verdanken. Dieser in Delhi angesiedelte queere Thinktank hat es sich zur Aufgabe gemacht, für die Rechte all jener, die vom heteronormativen Standard abweichen einzutreten. Dabei ist ihr Ziel, das Thema nicht nur innerhalb der queeren Bewegung zu thematisieren, sondern es auch in andere Nichtregierungsorganisationen hineinzutragen. So argumentieren sie zum Beispiel, dass Lesbenrechte auch Frauenrechte sind und daher auch von Frauengruppen aufgegriffen und vertreten werden sollten. Das war bisher nicht unbedingt der Fall. Es ist schon vorgekommen, dass Lesbengruppen bei dem alljährlichen Frauenmarsch am 8. März nicht mitgehen durften.

Zu *Voices against Section 377* gehören unter anderem:

- PRISM, A Sexuality Rights Group
- Partners for Law and Development (PLD)
- Haq Centre for Child Rights
- Amnesty International India
- Saheli Women's Ressource Centre
- Nirantar, Centre for Gender and Education
- SAMA Ressource Group for Women and Health
- Jagori, Women's Training, Documentation and Ressource Centre
- Creating Ressources for Empowerment and Action (CREA)
- Talking about Reproductive and Sexual Health Issues (TARSHI)
- Anjuman JNU Queer Students Collective
- Nigah Media Collective
- Breakthrough - Media and Human Rights organisation

Es gab bereits vor der Gründung von *Voices against 377* Versuche, die Section 377 durch Verfassungsbeschwerde abzuschaffen. Zuerst versuchte dies *AIDS Bedhbhav Virodhi Andolan (ABVA)* 1994, dann später die *NAZ Foundation*. Bis jetzt waren die Versuche nie erfolgreich. Die letzte BJP-geführte Regierung lehnte eine Abschaffung des 377 ab, da die Gesellschaft im Großen und Ganzen Homosexualität ablehne und dies ein ausreichender Grund sei, sie zu verbieten.

auch Sophia aus Kerala ist, beschimpfen sie sie. Eine Frau aus Kerala schneide sich ihre Haare nicht ab.

Es sind etwa 70 Leute da, die meisten davon Bekannte aus der queeren Bewegung bzw. von *Voices against 377*. Ponni vom *Nigah Media Collective* ist meine Hauptansprechpartnerin, sagt mir wen ich fotografieren kann, wer out ist. Sie erzählt mir, dass alle queeren Aktivisten und Aktivistinnen aus Delhi da sind - zumindest all die, die nicht gerade auf einer Konferenz zu Section 377 des *Indian Penal Code* in Bangalore sind.

Pramada von CREA führt durch das Programm. Nachdem einige Gedichte vorgetragen wurden, liest die Schriftstellerin Anita Rakhesh etwas auf Hindi vor. Sie hat einen schwulen Sohn und beteiligt sich deshalb an der Kampagne. Sie verlangt, dass die Gesellschaft Homosexuelle akzeptiert. Sie hätten sich nicht dazu entschlossen homosexuell zu werden, sondern seien es durch Zufall geworden. Neben mir regt sich leichter Widerstand. „That is a problem with too many voices“, sagt Ponni. Der Beitrag von Anita Rakhesh ist ihr zu sehr durch eine heteronormative Sichtweise geprägt, konzentriert sich zu sehr auf Probleme und das harte Leben Homosexueller.

Nun kommt der musikalische Teil des Programms. Die Sängerin Vidya Shah tritt mit mehreren Musikern auf. Sie ist eigentlich eine klassische Sängerin, an diesem Abend versucht sie das erste Mal eine Fusion von Ghazals und Asian Underground. Sie möchte Neues ausprobieren. Die Stuhlreihen sind mittlerweile weiter aufgefüllt und hinter ihnen stehen bei der Musik etwa 50 Zuhörer und Zuhörerinnen. Die Sängerin kommt sehr gut an. Ponni erklärt mir, dass sie von Leidenschaft singt.

Nach dem Bühnenprogramm kommt es zum eigentlichen Auftakt der Kampagne „Million Voices“. Ziel ist es innerhalb eines Jahres eine Millionen Stimmen zu Sexualität und die Section 377 zu sammeln. *Voices against 377* will indienweit solche Veranstaltungen durchführen und jeweils auf Stoffbahnen Stimmen sammeln. Diese sollen dann zusammengenäht und bei öffentlichen Aktionen, bei Demonstrationen und vor Gericht benutzt werden. Die Organisatorinnen und Organisatoren verteilen Stoffe und Stifte. Erst zögerlich, dann aber doch immer mehr aus den Organisationen und dem Publikum

Queer

Queer sind - im Verständnis der Engagierten in Indien - all jene, die von der gesellschaftlich vorgegebenen Norm der Sexualität abweichen. Das heißt, sie wollen oder können der Norm der frühen heterosexuellen lebenslangen Heirat und der Gründung einer Familie nicht genügen. Der Begriff Queer umfasst damit Homo- und Bisexuelle genauso wie Transsexuelle und Transgender. Im indischen Kontext gehören dazu auch Hijras und Kothis. Viele Männer und Frauen verstehen sich nicht als schwul oder lesbisch sondern mehr als „same sex desiring“, „women attracted to women“ oder „men having sex with men“ (msm). Für sie steht das sexuelle Verlangen im Mittelpunkt, nicht unbedingt eine queere Identität.

Zu queer gehören auch Heterosexuelle, die sich der gesellschaftlichen Norm nicht unterwerfen wollen, weil sie zum Beispiel nicht heiraten möchten.

kommen vor und äußern sich schriftlich. Die Stimmen sind sehr gemischt. Auch ich beteilige mich mit „What is the problem? Love is love.“. Mario stimmt mir zu und schwärmt von dem deutschen Film „Aimee und Jaguar“, der auf einem Filmfestival gezeigt wurde. Dort sei genau das gezeigt worden: „Liebe ist Liebe“.

Der Auftakt ist gelungen, das Programm ist angekommen und mehr als 50 Stimmen konnten gesammelt werden. Alle sind zufrieden und essen noch etwas gemeinsam an einem der vielen Stände in Dilli Haat.

Homosexualität und Menschenrechte in Indien

Die Organisation *Humjinsi*, Teil des *Centre for Human Rights and Law* in Mumbai gab 1999 erstmals ein Handbuch zu lesbischen, schwulen und bisexuellen Rechten in Indien heraus. Die Idee hierfür wurde auf einem Workshop zur Förderung der Rechte Homosexueller 1997 entwickelt. Es war nach eigener Angabe das erste mal, dass eine Menschenrechtsorganisation und eine Frauengruppe gemeinsam mit queeren Gruppen einen Workshop in Indien organisiert haben. Es war ein bewusster Schritt, um Homosexualität nicht nur als eine Randgruppenidentität darzustellen, sondern den Menschenrechtsaspekt in den Mittelpunkt zu rücken. Auch Narrain (2004) stellt diesen Aspekt in seinem Buch „Queer“ in den Mittelpunkt.

Voices against 377 argumentieren, dass Sexualität häufig als bürgerliches Thema abgetan wird. Dabei wird Homosexualität oft als eine Abweichung von der Norm behandelt, die unter dem Gesichtspunkt von individuellen Rechten, aber nicht unter dem Aspekt der Menschenrechte behandelt werden muss. Allgemein werden Fragen von Armut, Unterdrückung auf der Basis von Geschlecht, Klasse und Kaste als wichtiger als jene auf der Basis von sexueller Orientierung gesehen. Dabei werde vergessen, dass all diese Formen von Unterdrückung durch die patriarchale Gesellschaft, Kapitalismus, das Kastensystem und religiösen Fundamentalismus bedingt sein. Es sei widersinnig, dass Menschenrechtsaktivisten, die sich unteilbaren Rechten verschrieben haben, Rechte der sexuellen Selbstbestimmung als Rechte einer Minderheit abtun. *Voices against 377* ruft daher dazu auf, auch diese Rechte als integral zum Menschenrechtskampf für ökonomische, politische und soziale Gerechtigkeit zu sehen.

Auch *Amnesty International Indien*, die Mitglied von *Voices against 377* sind, argumentiert, dass sexuelle Orientierung nicht einfach eine Frage von individueller Freiheit ist. Gesetze und Regelungen wie Section 377 zwingen die Einzelnen ihre sexuelle Orientierung zu ändern oder zu verleugnen bzw. sie bestrafen, wenn dies nicht erfolgt. Das aber sei ein Angriff auf die Menschenwürde und damit eine Frage der Menschenrechte. Die durch sie bedingte physische und psychologische Gewalt verletzt zudem das Selbstwert der Betroffenen, da sie sich selbst verleugnen sollen. Daher, führt *Amnesty International* aus, ist die Kriminalisierung von sexueller Orientierung und Identität sowie von einvernehmlichem gleichgeschlechtlichen Sex unter Erwachsenen eine Verletzung der Menschenrechte.

Auch die Herausgeber der Menschenrechtszeitschrift *Combat Law* sehen das so und haben deshalb 2003 eine Sonderausgabe zum Thema „Redefining Oppressions and Articulating Rights - Marginalised Sexualities and Genders in India“ herausgegeben. Sie beklagen, dass der indische Staat Homosexualität immer noch als ein unnatürliches Verhalten behandelt, und begrüßen, dass immer mehr Homosexuelle sich öffentlich bekennen und Diskussionen anregen.

Ein konkretes Beispiel für die Verletzung der Menschenrechte durch Section 377 ist der Fall eines Homosexuellen, der jahrelanger psychiatrischer Behandlung mit Medikamenten und Schocktherapie ausgesetzt war, mit dem Ziel ihn von seiner Homosexualität zu heilen. Da er durch die Behandlung nicht „geheilt“ wurde, aber sehr unter ihr gelitten hat, wandte er sich an die *NAZ Foundation*. Diese legte dann bei der *National Human Rights Commission* (NHCR) eine Beschwerde ein wegen psychologischer Misshandlung eines Patienten des AIIMS. Das NHRC wies die Beschwerde ab. Laut Zeitungsangaben sagte ein Vertreter des NHRC: „Homosexuality is an offence under IPC, isn't it? So do you want us to take cognizance of something that is an offence.“

Narrain (2004, 11) sieht allerdings im Recht nicht nur die Quelle von Diskriminierungen sondern auch für ihre Bekämpfung:

„... that law while being complicit in the silencing and stigmatising the queer community, is also a part of beginning the very assertion of queer rights and a queer identity through the discourse of universal human rights. Thus, in the contemporary context, while law has been complicit in the violation of rights, it is also the very language which is being used to question the practices of power.“

Diskriminierungserfahrungen von Homosexuellen in Indien

Rechtliche Diskriminierung erfahren Homosexuelle in Indien auf drei Ebenen. Zum einen durch die Kriminalisierung von Homosexualität, dann durch den fehlenden Schutz vor Diskriminierungen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, z.B. am Arbeitsplatz, im Bildungsbereich und bei der sozialen Absicherung, und schließlich durch die fehlende Anerkennung von homosexuellen Partnerschaften. Diese rechtlichen Ausgrenzungen zusammen mit gesellschaftlichen Normen und Werten führen dazu, dass Abweichungen von der heterosexuellen Norm keine gesellschaftliche Akzeptanz erfahren. Die Gesellschaft reagiert zum einen mit

Homosexualität in Südasiens

In ganz Südasiens ist Sexualität ein Tabu und Homosexualität eine stigmatisierte Abweichung von der gesellschaftlich anerkannten Norm. Während es in den Metropolen Indiens queere Organisationen und eine eingeschränkte Öffentlichkeit gibt, ist Homosexualität in Pakistan ein noch größeres Tabu und eine Szene fast gar nicht existent. Wie in Indien ist gleichgeschlechtliche Sexualität in Bangladesch, Pakistan und Sri Lanka kriminalisiert. Über die rechtliche Situation in Nepal liegen mir keine Informationen vor. In Pakistan scheint sich das meiste im Verborgenen abzuspielen, in Nepal ist in den letzten Jahren die *Blue Diamond Society*, eine Organisation für Homosexuelle, an die Öffentlichkeit getreten, und in Sri Lanka hat der schwule Schriftsteller Shyam Selvadurai eine gewisse Öffentlichkeit geschaffen.

Schweigen auf Homosexualität und macht sie so unsichtbar. Zum anderen überbetont sie die Abweichungen und macht so stereotype Homosexuelle übersichtbar. Beides zusammen ist Grundlage für emotionale, verbale, körperliche und psychologische Gewalt gegen Homosexuelle. Sie werden unter erheblichen Druck zur Anpassung an die Norm gestellt, der Abbruch von sozialen und familiären Beziehungen droht ihnen. Sie werden psychiatrischer Zwangsbehandlung ausgesetzt. Sie erfahren körperliche Gewalt in der Form von Einsperren, Schlägen und Vergewaltigungen - auch durch Polizisten.

Gewalt gegen Lesben

Fernandez und Gomathy (2003) analysieren die unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Lesben in Indien. Dabei interessieren sie die spezifischen Formen von Gewalt der Lesben im Vergleich zu anderen Frauen ausgesetzt sind.

Die Wurzel der Gewalt gegen Lesben sehen die Autorinnen in der gesellschaftlich verleugneten Existenz von Frauen, die Frauen lieben. Zudem erlaubt die Section 377 durch die Kriminalisierung von Homosexualität implizit die Ausübung von Gewalt gegen Lesben. Das Grundproblem ist, dass Lesben die patriarchalen Grenzen der Sexualität verletzen. Gewalt wird ausgeübt, um ihre sexuelle Autonomie zu kontrollieren. Dies betrifft nicht nur Lesben, sondern generell jede Form von selbstbestimmter Sexualität indischer Frauen.

Die Gewalt gegen Lesben hat verschiedene Ausprägungen. Die gesellschaftliche Stille rund um lesbische Sexualität kann dazu führen, dass Frauen sich selber ihre sexuelle Orientierung nicht zugestehen können. Sie kann auch zu einem internen Konflikt führen, in dem sie ihr Verlangen mit den gesellschaftlichen Verboten in Einklang zu bringen versuchen. Oder es führt dazu, dass sie ihre sexuelle Orientierung aus Angst unterdrückt. Sie hat keine freie Wahl, die gesellschaftlichen Normen nehmen ihr diese ab. Auch für die Menschen mit denen sie zu tun hat, kann das Schweigen mehrere Folgen haben. Ihnen kann die Existenz lesbischer Sexualität unbekannt sein, sie können sie schweigend tolerieren oder sie können sie aus Ablehnung verneinen oder ignorieren. Schweigende Feindlichkeit kann bei den betroffenen Frauen zu psychologischen Verletzungen führen. Familien üben zudem häufig durch emotionale oder physische Gewalt Kontrolle über die Frauen aus. Sowohl die Angst vor dem Verlust der Familie wie auch die konkrete Angst vor körperlicher Gewalt prägen die betroffenen Frauen. Es kann zu Teufelskreisen aus realer oder befürchteter Gewalt kommen. Schließlich kommt die Gewalt durch Institutionen hinzu. So wird gerade bei Musliminnen und Christinnen die Religion als Druckmittel genutzt. Lesbische Frauen werden bei der Polizei angezeigt oder einer psychiatrischen Zwangsbehandlung unterworfen.

Die verschiedenen Formen der Gewalt können zu massiven psychologischen Folgen bis hin zum Selbstmord führen. Eine soziale Folge ist häufig der Verlust von engen familiären oder freundschaftlichen Beziehungen. Ökonomisch sind der Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung reale Gefahren.

Fallbeispiel: Das Amritsar Couple

Immer wieder berichten die indischen Medien über lesbische Paare. Die Themen sind in der Regel entweder, dass sie von zu Hause weggelaufen sind und geheiratet haben, oder dass sie gemeinsam Selbstmord begangen haben. Das erste berühmte Lesbenpaar wurden Leela und Urmila, die 1988 heirateten und deswegen aus dem Polizeidienst entlassen wurden. Im Dezember 2004 war es das „Amritsar Couple“, das durch die Medien geisterte. Raju (25 Jahre) und Mala (18 Jahre) aus Amritsar waren nach eigener Auskunft nach Delhi in einen Tempel gegangen, hatten sich als Mann und Frau ausgegeben und dann die Hochzeitszeremonie durchlaufen. Danach waren sie in ihre Heimatstadt zurückgekehrt, da sie dort offen als verheiratetes Paar leben wollten.

Rajus Mutter erklärte öffentlich, dass das Verhalten ihrer Tochter eine Schande für sie sei. Die Nachbarn erklärten, dass sie einen sozialen Boykott gegen die beiden ausrufen wollten. Beide Väter verlangten juristische Konsequenzen und die Verhaftung der beiden. So wurden Raju und Mala zur Polizei gebracht. Diese erklärte, dass nach indischem Recht die Hochzeit nicht gültig sei, da eine Ehe nur zwischen Mann und Frau geschlossen werden kann. Sie erfüllten aber die Wünsche der Väter nicht, da erwachsene Frauen selber entscheiden können, mit wem sie leben wollen. Die Section 377 wurde nicht angewandt.

Raju und Mala reichte dies aber nicht, sie wollten nicht nur unbehelligt zusammen leben, sie forderten die Anerkennung ihrer Ehe.

Die BJP-Politikerin Laxmi Kanta Chawla bezeichnete das Verhalten der beiden als abnormal und machte den Film *Girlfriend* für ihr Verhalten verantwortlich. Sie warf der Zensur vor, diesen Film erlaubt zu haben, obwohl er das indische Wertesystem zerstöre. Ein anderer Lokalpolitiker war pragmatischer in seiner Ablehnung. Er wies auf das ungleiche Geschlechterverhältnis und den daraus folgenden Frauenmangel im Punjab hin und fragte, was dies für die Zukunft bedeuten würde, wenn nun auch noch Frauen Frauen heiraten dürften. Der sozial engagierte Brij Bedi nahm die Gegenposition ein und bezeichnete es als ein Grundrecht der beiden, selber zu entscheiden, wie sie leben wollen. Dies unterstützte auch die queere Aktivistin Pramada von CREA. Sie warf den Medien vor, nur aus Sensationsgier über lesbische Hochzeiten zu berichten, und forderte ein Ende der Diskriminierung auf Basis sexueller Orientierung. Sie bezweifelte aber das es dazu bald kommen würde, da die Ehe einer Frau mit einer Frau eine Gefahr für die patriarchale Gesellschaft darstellen würde.

Filme

Fire (1996), von Deepa Mehta, mit Shabana Azmi und Nandita Das.

Ein Film über das Zusammenleben in einer „joint family“ und die dabei vorherrschenden Zwänge. Dabei verlieben sich die Schwägerinnen in einander und verlassen am Ende gemeinsam die Familie. Dieser Film lief erst weltweit bevor er in Indien ohne Änderungen die Zensur passieren konnte und in die Kinos kam. Die Hindunationalisten haben dann massive Kampagnen gegen den Film bis hin zu Brandanschlägen unternommen. Diese Gegenwehr führte dazu, dass sich queere AktivistInnen öffentlich für den Film aussprachen und die Kinos schützten. Diese gemeinsamen Aktionen haben zu einer erheblichen Verstärkung der lesbischen Organisationen geführt. (Siehe Saheli (1999) für eine feministische Kritik des Films.)

Girlfriend (2004), von Pammi Baweja.

Film um eine Dreiecksbeziehung zwischen einem Mann, einer Frau und deren lesbischer Freundin. Der Film wurde als lesbisch vermarktet und von den Hindu-Nationalisten bekämpft. Queere Organisationen werfen dem Film aber eine Reproduktion von heterosexuellen Stereotypen über Lesben vor. So wird die lesbische Hauptdarstellerin als Psychopatin dargestellt, die als Kind missbraucht wurde und am Ende sterben muss.

My brother Nikhil (2005) von Onir.

Film über einen schwulen AIDS-Kranken in Indien.

Literatur

Bhan, Gautam (2003): „Acknowledging our desires“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 44-45.

Bondophadyay, Aditya (2003): „Section 377 - weapon of persecution“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 8-12.

Butalia, Urvashi (2003): „Gender in the construction of nations“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 6-7.

Desai, Mihir (2003): „Law and discrimination against homosexuals“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 13-15.

- Fernandez, Bina (Hg.) (2002): *Humjinsi. A resource book on Lesbian, Gay and Bisexual Rights in India*, Mumbai.
- Fernandez, Beena und Gomathy N.B.(2003): *The nature of violence faced by lesbian women in India*, Tata Institute of Social Sciences.
- Kukke, Surabhi (2003): „HIV: A lens on sexuality“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S: 46-48.
- Lee, Daniel (2003): „Human rights and sexual orientation“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 16-19.
- Mahajan, Shalini (2003):
- „Redefining oppressions and articulating rights - marginalised sexualities and genders in India“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 4-5.
 - „In Discussion: Sunila Abeysekhera“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 26-28.
 - „In Discussion: Nighat Said Khan“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 29-30.
- Nair, J. Rajasekhaan (2004): „We want to live together till our death: Sheela & Sree Nandu“, in: *Savy*, February, S. 12-22.
- Narrain, Arvind (2004): *Queer. Despised Sexuality, Law and Social Change*, Bangalore.
- Saheli (1999): „Shiv Sena Ko Guss Kyon Aata Hai? - The 'Fire' Controversy“, in: *Saheli Newsletter*, February 1999, S. 11-16.
- Selvadurai, Shyam (1994): *Funny boy*, San Diego.
- Shah, Chayanika (2003): „From bits to qbits“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 22-25.
- Shah, Tejal (2003): „Breaking gender stereotypes“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 49.
- Sukthankar, Ashwini (Hg.) (1999): *Facing the mirror. Lesbian writing from India*, Delhi.
- Sukthankar, Ashwini (2003): „Complicating gender: rights of transsexuals“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S.39-43.
- Tellis, Ashley (2003): „Indian LGBT and the time of cholera“, in: *Combat Law*, 2/4/2003, S. 20-21.
- Thadani, Giti (1996): *Sakhiyani. Lesbian desire in ancient and modern India*, London.
- Vanita, Ruth und Saleem Kidwai (2000): *Same-sex love in India*, New York.
- Voices against Section 377 (2004): *Rights for all: Ending Discrimination under Section 377*, Delhi.

Ein Recht auf eine saubere Umwelt? Die Praxis indischer Gerichte

von Subin Nijhawan

Die Zerstörung der Umwelt gehört zu den größten Problemen der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Viele Menschen haben keinen Zugang zu sauberer Luft und sauberem Trinkwasser und sind aufgrund der zunehmenden Umweltverschmutzung gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Dessen ungeachtet hat internationales Umweltrecht bislang höchstens einen marginalen Stellenwert. Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob sich ein Menschenrecht für eine saubere Umwelt aus dem Völkerrecht herleiten lässt.

Es wird gezeigt, dass die Normen des internationalen Umweltrechts (200 Verträge innerhalb des Umweltprogramms der UNO sowie etwa 900 bi- und multilaterale Verträge) wenig verbindlich sind, so dass sich kaum ein positives Menschenrecht aus ihnen herleiten lässt.¹ Ansatzpunkte für ein Recht auf eine saubere Umwelt bietet aber das internationale Menschenrecht, da aufgrund neuerer Entwicklungen „Umwelt- und Menschenrechte zusammen genommen allgegenwärtig und ausgereift sind“.²

Anhand des indischen Verfassungsrechts und der korrespondierenden Rechtsprechung wird abschließend gezeigt, dass Menschenrechtsnormen auch in der Praxis benutzt werden, um ein Recht auf eine saubere Umwelt herzuleiten. Vermutlich ist dies nirgendwo so deutlich geschehen wie in Indien.

Ein Menschenrecht auf eine saubere Umwelt im Völkerrecht?

Internationales Umweltrecht

Internationales Umweltrecht soll in erster Linie dem Schutz der Umwelt dienen.³ Der Schutz der Flora und Fauna, die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts und der Artenvielfalt sind nur einige Beispiele. Menschen werden durch internationales Umweltrecht verpflichtet, ihr Handeln dementsprechend zu orientieren.

Internationales Umweltrecht gehört zu den jüngsten Disziplinen des Völkerrechts. Obwohl die erste multilaterale Konvention – die *Convention for the Protection of Birds Useful to Agriculture* – bereits 1902 in Kraft trat, entstand das Bewusstsein, ein umfassenderes Regelwerk zu

¹ Vgl. Schreurs und Economy (1997), S. 1-2.

² Anderson (1996a), S. 1. Bemerkung: Mehr als ein Essay wurde aus diesem Buch benutzt. Leider wurden zwei verschiedene Ausgaben benutzt, weil einige Essays aus nicht nennenswerten Gründen nur noch in der anderen Ausgabe erhältlich waren. Deswegen beziehen sich die Seitennummern auf die Ausgabe, aus der der jeweilige Artikel entnommen wurde. Ein Essay, welches aus einer anderen Ausgabe entnommen wurde, hat kursive Seitenzahlen.

³ Siehe auch Kiss und Shelton (1991), S. 1 und Shelton (2001), S. 190.

erstellen, erst in den späten 1960er Jahren.⁴ Die Verschmutzung der Atmosphäre, der Verlust der Artenvielfalt, die Gefahren durch radioaktives Material und die generelle Degradierung des Lebensraums haben die internationale Gemeinschaft dazu bewogen haben, ein möglichst effektives Rechtssystem zum Schutze der Umwelt auf multilateraler Basis zu entwickeln,⁵ um einem Umweltdesaster zuvorzukommen.

Allerdings heben Umweltaktivisten hervor, dass Umweltrecht „ökozentrisch“ sei.⁶ In anderen Worten: der Schutz der Umwelt per se steht im Vordergrund, und nicht der Schutz der Menschen. Verpflichtungen entstehen für Regierungen, Firmen, Individuen und Gruppen, damit die vorgesehenen Ziele erreicht werden. Der *Antarctica Treaty* (1959), die *World Heritage Convention* (1972), die *Convention on International Trade in Endangered Species* (1973) und die *World Charter for Nature* (1982) dienen als Beispiele. Diese Verträge wurden nicht zum alleinigen Schutz der Menschen abgeschlossen. Sie sollen eher die Umwelt vor der Ausbeutung durch Menschen schützen.⁷

Im Gegensatz dazu soll im Folgenden ein „anthropozentrischer Ansatz“ benutzt werden, um zu prüfen, ob umweltrechtliches Vertragswerk auch Normen enthält, die den Schutz der Menschen vor Umweltzerstörung begünstigen. Der anthropozentrische Ansatz geht davon aus, dass „Umweltrechte in erster Linie dem Schutze der Menschen, und nicht dem Schutz der Umwelt per se diene.“⁸

Man darf nicht vergessen, dass Umweltschutz oftmals im Konflikt mit unmittelbaren Interessen der Menschen steht.⁹ Staaten und ihren Bürgern kann ein Nachteil entstehen, wenn aktuelle wirtschaftliche Entwicklung auf Kosten von nachhaltigem Umweltschutz eingeschränkt wird.¹⁰ Besonders in weniger entwickelten Ländern hat der kurzfristige Kampf gegen die Armut häufig einen höheren Stellenwert als der langfristige Schutz des Lebensraums. Staaten scheinen gezwungen, sich permanent zu entwickeln, um auf globaler Ebene wettbewerbsfähig zu bleiben. Darüber hinaus hat die Verabschiedung der *Declaration on the Right to Development*¹¹ durch die UN-Vollversammlung die Einschränkung eines möglichen Umweltrechts zur Folge, da die Rechte auf wirtschaftliche Entwicklung in erster Linie mit Umweltrechten im Konflikt stehen.

⁴ Vgl. Kiss und Shelton (1991), S. 33.

⁵ Vgl. Schreurs und Economy (1997), S. 1.

⁶ Vgl. Boyle (1996), S. 6.

⁷ Vgl. Boyle (1996), S. 6.

⁸ Sands (1995), S. 221. Vor allem Umwelt- und Tierschutzaktivisten haben Bedenken gegenüber dem anthropozentrischen Ansatz. Eine detaillierte Kritik des anthropozentrischen Ansatzes bietet Redgwell (1996).

⁹ Siehe auch Shelton (2001), S. 191, die meint, dass unmittelbare Kosten Entscheidungen zugunsten des Umweltschutzes unpopulär machen.

¹⁰ Vgl. Kiss und Shelton (1991), S. 3.

¹¹ *UNGA Res. 41/128* (1986).

Allerdings steht die Existenz eines Rechts auf wirtschaftliche Entwicklung nicht unbedingt in unmittelbarem Gegensatz zu einem möglichen Umweltrecht. Im Völkerrecht werden gegensätzliche Normen von Fall zu Fall nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt. Die internationale Gemeinschaft muss also das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung und ein eventuelles Recht auf eine saubere Umwelt ausbalancieren.¹² Allerdings bleibt festzuhalten, dass der momentane Ansatz eher darauf abzielt, dem Recht auf wirtschaftliche Entwicklung Vorrang einzuräumen. Wenn die Staaten aber in der Lage wären, beide Rechte angemessen zu berücksichtigen, dann müssten wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz nicht mehr im Gegensatz stehen, sondern könnten sich ergänzen. Eine solche Balance wird in diesem Zusammenhang oftmals als „nachhaltige Entwicklung“ bezeichnet.

Es wurde 1972 auf der *United Nations Conference on the Human Environment* in Stockholm versucht, ein umfassendes Umweltrechtregime zu schaffen. Die unverbindliche *Stockholm Declaration on the Human Environment*¹³ wurde einstimmig verabschiedet. Obwohl man sich nicht auf ein Menschenrecht auf eine saubere Umwelt einigen konnte, ist das Dokument ein Zeugnis für die Sorge der internationalen Gemeinschaft um den Erhalt der Umwelt.¹⁴ Noch wichtiger ist, dass der Rahmen für weitere Initiativen gesetzt wurde.

Zwei Prinzipien der *Stockholm Declaration* haben die Qualität eines Umweltrechts. Principle 1 der *Stockholm Declaration* enthält das „fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of quality that permits a life of dignity and well-being“. Damit wird ein Recht auf eine lebenswerte Umwelt proklamiert, das allerdings nicht bindend ist.

1992 wurde die *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in Rio de Janeiro abgehalten. Obwohl der Umweltschutz, wie der Titel der Konferenz suggeriert, eines der Hauptthemen war, standen bei UNCED eher wirtschaftspolitische Themen und die Nord-Süd-Beziehungen im Vordergrund.¹⁵ Das Wort „Menschenrecht“ findet sich nur dreimal in der *Rio Declaration on Environment and Development*.¹⁶ Diane Shelton stellt heraus, dass kein expliziter Zusammenhang zwischen Menschen- und Umweltechten hergestellt wurde.¹⁷ Nur Principle 10 der *Rio Declaration* kann als „Beteiligungsrecht in Umweltfragen“ angesehen werden.¹⁸ Es stellt heraus, dass Umweltaspekte werden „at best handled with

¹² Siehe auch Anderson (1996a), S. 19 oder Shelton (2001), S. 192.

¹³ *Stockholm Declaration on the Human Environment* (16. Juni 1972), *UN Doc. /Conf.48/14/Rev.1 (UN Pub.73.II.A.14.) (1973)*. [Auch in 11 ILM 1416 (1972)].

¹⁴ Vgl. Shelton (2001), S. 195.

¹⁵ Vgl. Shelton (2001), S. 198.

¹⁶ *UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (93.I.8)* (1993).

¹⁷ Vgl. Shelton (2001), S. 196.

¹⁸ Vgl. Boyle (1996), S. 12.

participation of all concerned citizens“. Darüber hinaus müssen die Staaten „effektiven Zugang zu der Gerichtsbarkeit und den jeweiligen Behörden“ sicherstellen.

Der Schwerpunkt der *Rio Declaration* liegt eher auf dem Recht auf rasche wirtschaftliche Entwicklung als auf Nachhaltigkeit. Ein explizites Recht auf eine saubere Umwelt lässt sich aus ihr nicht ableiten. Parallel zu Rio gab es aber eine weitere Entwicklung, welche in Zukunft ein Recht auf eine saubere Umwelt zur Folge haben könnte. 1989 wurde eine *Sub-Commission of the United Nations on Human Rights* unter dem Vorsitz von Fatma Zohra Ksentini beauftragt, zu prüfen, ob ein Recht auf eine saubere Umwelt möglich sei.¹⁹ Der *Ksentini Report* von 1994 kommt zu dem Ergebnis, dass ein Recht auf eine saubere Umwelt bereits im Rahmen der positiven Menschenrechte existiere.²⁰ Die *Draft Principles on Human Rights and the Environment*, die integraler Bestandteil des Reports sind, stellen dies heraus.²¹ Principle 1 erläutert, dass Menschen- und Umweltrechte zusammen gehören.

Boyle fasst zusammen, dass es einen „Umschwung von Umweltrecht zu dem Menschenrecht auf eine saubere Umwelt“²² gegeben habe. Der *Ksentini Report* habe die existierenden Menschenrechte „vergrünt“.²³

Internationales Menschenrecht

Beinhalten die existierenden globalen und regionalen Menschenrechtsverträge bereits ein Recht auf eine saubere Umwelt? Wortwörtlich gesehen kaum. Allerdings schlägt Michael Anderson vor, Umweltrechte aus den positiven Menschenrechten abzuleiten, weil das internationale Menschenrechtssystem bereits institutionell gut ausgebildet sei und damit ein Recht auf eine saubere Umwelt effektiver sein könnte.²⁴ Da die Beziehung von Menschenrechten und Umweltrechten nach dem Ksentini Report „interdependent, complement and indivisible“²⁵ ist, sollen im Folgenden exemplarisch einige Menschenrechte diskutiert werden, die das Potential haben, auch als Umweltechte ausgelegt zu werden.

Nur zwei Normen aus Menschenrechtsverträgen begründen ein explizites Umweltrecht: Art. 11 des *San Salvador Protocol zur American Convention on Human Rights* (ACHR) und Art. 24 der *African Charter for Human and People's Rights* (ACHPR). Die ACHPR ist der erste

¹⁹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1989/C23 (1989).

²⁰ Vgl. Boyle (1996), S. 2, oder Shelton (2001), S. 232.

²¹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 July 1994) + Corr.1 (13 Sept. 1994).

²² Boyle (1996), S. 2.

²³ Vgl. Boyle (1996), S. 9.

²⁴ Vgl. Anderson (1996a), S. 4.

²⁵ Anderson (1996a), S. 3.

Menschenrechtsvertrag, der ein Recht auf eine saubere Umwelt vorsieht. Art. 24 ACHPR ist ein sogenanntes Menschenrecht der dritten Generation:²⁶

„All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development.“

Menschenrechte der dritten Generation, auch Solidaritätsrechte genannt, beziehen sich auf „groups rather than to individuals, and require the Government and international agencies to co-operate with and assist those whose own resources are insufficient to achieve the necessary ends“.²⁷

Obwohl der Bevölkerung des afrikanischen Kontinents durch Art. 24 ACHPR ein explizites Umweltrecht gewährt wird, kann es nicht als effektiv angesehen werden. Der Status von Menschenrechten der dritten Generation ist noch unklar. Merrills meint, dass Art. 24 ACHPR nicht den Status eines Menschenrechts habe, weil sein Charakter und dessen Zusammenhang unklar sei.²⁸ Anderson stützt Merrills und ist der Meinung, dass der Artikel eng ausgelegt werden müsse und sich deswegen höchstens auf Luftverschmutzung beziehe.²⁹ Fraglich bleibt auch, ob ein effektiver Kontrollmechanismus existiere. Wie man also sehen kann, ist Art. 24 ACHPR sehr vage. Die ACHPR wird generell als sehr inkonsistent kritisiert.³⁰ Damit bleibt jeder Versuch, Art. 24 ACHPR den Status eines durchsetzbaren Rechtes zuzusprechen und ein effektives Menschenrecht auf eine saubere Umwelt aus diesem Artikel abzuleiten, problematisch.

Obwohl Menschenrechte der ersten und zweiten Generation kein explizites Recht auf eine saubere Umwelt beinhalten, lohnt es sich, einen genaueren Blick auf sie zu werfen, da sie aufgrund ihres verbindlichen Charakters einen wesentlich höheren Status als Rechte der dritten Generation haben. Teleologisch interpretiert können sie Meilensteine im Bereich des Umweltrechts setzen.

Bürgerliche und politische Rechte sind „individuelle Rechte, die vor willkürlichem staatlichen Handeln schützen und Teilnahme an gesellschaftlichen Fragen garantieren sollen“.³¹ In der jüngeren Diskussion gab es wiederholt Versuche, ein Recht auf eine saubere Umwelt aus dem Recht auf Leben (Art. 6(1) ICCPR) in Verbindung mit dem Recht auf ein faires Verfahren abzuleiten.³² Beide haben den Charakter eines fundamentalen Menschenrechts.

²⁶ Vgl. Sieghart (1990), S. 376.

²⁷ Boyle (1996), S. 3.

²⁸ Vgl. Merrills (1996), S. 9.

²⁹ Vgl. Anderson (1996a), S. 13.

³⁰ Vgl. Churchill (1996), S. 13.

³¹ Boyle (1996), S. 2.

³² In den globalen Menschenrechtsverträgen sind Art.6(1) ICCPR und Art. 14(1) ICCPR die gesetzlichen Grundlagen.

Leitfrage in diesem Kontext ist, ob das Recht auf Leben positive Verpflichtungen für die Staaten zur Folge hat. Müssen die Staaten sich aktiv für die Verbesserung der Lebensbedingungen einsetzen, z.B. den Zugang zu sauberem Trinkwasser und sauberer Luft garantieren, um nicht negativ in dieses fundamentale Recht einzugreifen? Das *United Nations Human Rights Committee*³³ bestätigt diese Position. Churchill stellt heraus, dass das Recht auf Leben theoretisch auf den Bereich der Umwelt angewendet werden könne, obwohl es bisher keinen Präzedenzfall in der internationalen Gerichtsbarkeit gegeben habe.³⁴

Darüber hinaus haben die Menschen ein Recht auf einen fairen Prozess, sollte der Staat sich nicht umweltgerecht verhalten haben.³⁵ Allerdings müssen sie nach dem Prinzip der Betroffenheit nachweisen, dass ihre eigenen Rechte negativ verkürzt wurden. Dies ist insofern interessant, weil fast jedes Handeln eines Staates, welches die Umwelt und damit verbunden auch den Lebensraum von Bürgern beeinflusst, vor nationalen Gerichten (und in einigen Fällen auch vor internationalen Gerichten, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg) in Frage gestellt werden kann. Die Möglichkeit, gegen Umweltverschmutzungen vorzugehen, wird so erweitert.

Außerdem wurden Versuche unternommen, das Recht auf eine saubere Umwelt aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten abzuleiten. Menschenrechte der zweiten Generation „sollen Regierungen dazu bewegen, Rahmenbedingungen für ein würdiges Leben und die volle Entfaltung der Persönlichkeit von Individuen, und manchmal Gruppen, zu erschaffen“.³⁶ Regierungen sind Standards unterworfen, die ihr Handeln einschränken. In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Recht auf Gesundheit und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard interessant. Ihr Inhalt wurde auch von der UN-Vollversammlung mehr Bedeutung zugeschrieben, „recognizing that all individuals are entitled to live in an environment adequate for their health and well-being“.³⁷

Wenn die Rechte auf Gesundheit und angemessenen Lebensstandard vorbehaltlos implementiert wären, gäbe es keine Umweltprobleme. Aber das Recht auf Gesundheit ist sehr schwammig formuliert und verpflichtet lediglich die Staaten, das zu unternehmen, was sie Kraft ihrer verfügbaren Ressourcen tun können.³⁸ Dasselbe gilt für das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Obwohl die Staaten einer Verpflichtung unterliegen, die

³³ Dieses Komitee ist für die zivilen und bürgerlichen Rechte zuständig.

³⁴ Vgl. Churchill (1996), S. 2.

³⁵ Vgl. Churchill (1996), S. 5.

³⁶ Boyle (1996), S. 2.

³⁷ Operative clause 1 der UN GA Res. 45/94 (1990).

³⁸ Vgl. Churchill (1996), S. 8.

Umweltbedingungen zu verbessern,³⁹ können wie gezeigt, andere Menschenrechte, wie das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung, ein Recht auf eine saubere Umwelt einschränken.

Zwischenbewertung

Internationales Umweltrecht ist zu schwach, um als Basis für ein Menschenrecht auf eine saubere Umwelt zu dienen. Die *Stockholm Declaration* und die *Rio Declaration* sind rechtlich nicht bindend.⁴⁰ Die *Draft Principles of the Ksentini Report* sind noch nicht in Kraft. Selbst wenn sie in Kraft treten sollten, ist ihr Status nicht ausreichend, ein Menschenrecht auf eine saubere Umwelt zu begründen.

Im Gegensatz dazu scheinen die internationalen Menschenrechte, wie z.B. das Recht auf Leben, einen geeigneteren Ansatzpunkt zu bieten, um ein Recht auf eine saubere Umwelt zu begründen. Allerdings sind Urteile internationaler Gerichte eher selten.⁴¹ „Argumente für den Schutz der Umwelt, die sich aus Menschenrechten ergeben, lassen sich wesentlich besser aus der nationalen Rechtsprechung herleiten“,⁴² weil die meisten die Umwelt betreffenden Prozesse in den nationalen Rechtssystemen verhandelt werden.

Am Beispiel des indischen Rechtssystems soll gezeigt werden, ob und wie indische Gerichte, Menschenrechte auf den Bereich der Umwelt erweitern. Indien stellt einen Extremfall dar. Indische Richter haben die Grundrechte der indischen Verfassung rigoros zugunsten eines Menschenrechts auf eine saubere Umwelt ausgelegt. Da die Praxis nahezu einmalig ist, könnte das Beispiel Indien als Vorbild für eine Umweltrechtsprechung auf nationaler und internationaler Ebene dienen, die Umweltprobleme ernsthafter berücksichtigt.

Umweltgerechtigkeit in Indien?

Es gibt kaum geschriebene Gesetze in Indien, die ein Umweltrecht vorsehen. Richter, Anwälte und Aktivisten haben sie aus den verschiedensten Normen hergeleitet.⁴³

Ein verfassungsrechtliches Umweltrecht?

Abschnitt III (Art. 12-35) der indischen Verfassung (*Constitution of India*, COI) enthält die Grundrechte. Da Indien am 27. März 1979 Vertragspartei des *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) und des *International Covenant on Economic, Social and Cultural*

³⁹ Vgl. Churchill (1996), S. 10.

⁴⁰ Vgl. Cassese (2003), S. 383.

⁴¹ Vgl. Churchill (1996), S. 2.

⁴² Boyle (1996), S. 15.

⁴³ Vgl. Anderson (1996a), S. 21 und 25.

Rights (ICESCR) wurde, sollten die Rechte des Abschnitt III im Einklang mit dem internationalen Menschenrecht stehen.⁴⁴

Allerdings sind die politischen Rechte des ICCPR in Abschnitt III der COI enthalten, während die wirtschaftlichen und sozialen Rechte des ICESCR sich in Abschnitt IV der COI (Art. 36-51: *Directive Principles of State Policy*) befinden, so dass sie nicht direkt durch Individuen oder Gruppen einklagbar sind.⁴⁵ Deshalb kann man argumentieren, dass ihnen der unmittelbare Grundrechtstatus genommen wird. Du Bois fasst zusammen, dass sich Umweltrechte eher in Abschnitt IV als in Abschnitt III der COI befinden,⁴⁶ was deren unmittelbare Anwendung durch Individuen problematisch macht.

Im Gegensatz zu den Grundrechten setzen die *Directive Principles of State Policy* den Rahmen, in dem sich staatliche Institutionen und Behörden bewegen können. Allerdings kann das Recht des einen die Verpflichtung des anderen sein. Der *Supreme Court* of India hat 1980 entschieden, dass Abschnitt III und Abschnitt IV der COI sich nahtlos ergänzen. Während Abschnitt IV dem Staat Verpflichtungen überträgt, sei Abschnitt III ein Kontrollmechanismus.⁴⁷ Deswegen steht der Staat seinen Bürgern gegenüber in der Verantwortung, die in Abschnitt IV aufgeführten Verpflichtungen durch aktives Handeln zu erfüllen.⁴⁸ So hat z.B. der *Rajasthan High Court* in *Koolwal v. Rajasthan* die Existenz von Umweltrechten bejaht, obwohl keine Beanstandung der Bevölkerung geltend gemacht wurde.⁴⁹

Bereits länger findet unter indischen Rechtsgelehrten eine Diskussion über die Existenz eines Rechts auf eine saubere Umwelt statt. Befürworter eines solchen Rechts berufen sich dabei insbesondere auf Art. 48A in den *Directive Principles* der COI:

„The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country.“

Darüber hinaus sagt Art. 51A (g) COI⁵⁰ im Abschnitt über die *Fundamental Duties*:

„It shall be the duty of every citizen of India – [...] g) to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wild

⁴⁴ Vgl. Agarwal (1992), S. 479.

⁴⁵ Vgl. Agarwal (1992), S. 479-81.

⁴⁶ Vgl. Du Bois (1996), S. 2.

⁴⁷ Vgl. Abraham (1999), S. 19-20. Er beruft sich auf *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1506. Art. 51A and Art. 48A wurden 1976 im Zusammenhang mit der *Stockholm Declaration* in die COI aufgenommen. Vgl. Vashishth (1999), S. 13-4.

⁴⁸ Siehe auch Du Bois (1996), S. 2. Er bezieht sich auf *Subhash Kumar v. State of Bihar* AIR 1991 SC 420.

⁴⁹ Siehe auch *Koolwal v. State of Rajasthan*, AIR 1988 Raj 2, 3, para 2. Das höchste Gericht Rajasthans entschied, dass „Art. 51A gives a right to the citizen to move the Court for the enforcement of the duty cast on State instrumentalities, agencies, departments, local bodies and statutory authorities [...]“. Siehe auch Anderson (1996b), S. 217, der diesen Fall des Öfteren zitiert.

⁵⁰ Art. 51(A) ist der einzige Artikel des Abschnitts Part IV(A) der COI („Fundamental Duties“ [of every citizen]).

life, and to have compassion for living creatures [...].“

Grundsätzlich sollen Menschenrechte vor staatlicher Willkür schützen. Aber die Umwelt soll nicht nur durch den Staat, sondern nach Art. 51A (g) COI auch durch jede (natürliche und juristische) Person geschützt werden. Viele Formen der Umweltzerstörung gehen nicht vom Staat, sondern von Firmen oder Privatleuten aus. Mit diesem Ansatz kann also das quasi verfassungsrechtliche Umweltrecht in Einklang mit der Theorie der Drittwirkung der Grundrechte auch gegen private Akteure angewendet werden. In anderen Worten: Der Staat muss verhindern, dass die Umwelt durch Private verschmutzt wird, weil sonst das Recht der Grundrechtsträger verletzt werden könnte.

Wie können Bürger aber ein Recht auf eine saubere Umwelt einklagen? Anders als in vielen anderen Staaten haben Bürger in Indien nach Art. 32 COI das Recht, zur Durchsetzung von Grundrechten jenseits des üblichen Instanzenweges den *Supreme Court* direkt anzurufen.⁵¹ Ein ähnliches Recht für den Zugang zu den *High Courts* der Unionsstaaten besteht mit Art. 226 COI.⁵² Dieser Artikel ist sogar breiter angelegt als Art. 32 COI, weil er „nicht nur für die Durchsetzung von Grundrechten, sondern auch für jeden anderen Zweck geltend gemacht werden kann“.⁵³ Damit eröffnet sich für Bürger die Möglichkeit, vor den *High Courts* die Erfüllung der Umweltpflichten aus Abschnitt IV COI einzuklagen.

Es ist relativ unbürokratisch und kostengünstig, die höchsten Gerichtshöfe anzurufen,⁵⁴ weil Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse (*public interest litigation*)⁵⁵ zu einem integralen und oft benutzten Bestandteil des indischen Prozessrechts geworden sind. Dank dieses Instruments haben die Gerichte die Durchsetzung von Umweltrechten praktikabler gestaltet. Briefe und Telegramme von Bürgern und Gruppen können in einstweilige Anordnungen umgewandelt werden, und Gerichte können proaktiv vorgehen.⁵⁶ Gerichte haben sogar Fälle im Namen des Volkes eingeleitet, weil einerseits das Bewusstsein über das Recht auf eine saubere Umwelt noch nicht ausgeprägt und andererseits für viele Inder der Zugang zu Gerichten praktisch nicht gegeben ist. Dieser innovative juristische Mechanismus eröffnet außergewöhnliche Verfahrenswege und hat die Gerichte zu Institutionen für die gesamte indische Bevölkerung gemacht, weil sie unverzüglich handeln können, wenn die Exekutive gegen gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundsätze verstößt und so die Grundrechte der Bürger rechtswidrig verkürzt.⁵⁷

⁵¹ Anderson (1996b), S. 209.

⁵² Vgl. Anderson (1996b), S. 209-10.

⁵³ Divan und Rosencranz (2001), S. 129.

⁵⁴ Vgl. Anderson (1996b), S. 224.

⁵⁵ „Public interest litigation“ ist ein Streit, der im öffentlichen Interesse geführt wird. Es muss nicht, wie im „kontinentaleuropäischen System“ die Betroffenheit der Kläger nachgewiesen werden. Dritte können sozusagen „im Namen des Volkes“ klagen, und Richter teilweise proaktiv vorgehen.

⁵⁶ Vgl. Anderson (1996b), S. 210-1.

⁵⁷ Siehe auch Baxi (1985), S. 289-90.

Die relativ einmaligen prozeduralen Rechte⁵⁸ erleichtern es, Umweltvergehen vor den staatlichen *High Courts* und dem *Supreme Courts* als Grundrechtsverstöße anzuklagen. Mit der *Public Interest Litigation* können Prozesse auch im Namen von Bürgern eingeleitet werden, denen der Zugang zur Gerichtsbarkeit erschwert ist. Somit wird diesen im erweiterten Sinne ein Recht auf einen fairen Prozess ermöglicht.

Die Praxis indischer Gerichte in Umweltfragen

So wie auch auf internationaler Ebene darüber diskutiert wird, ob sich aus dem Recht auf Leben ein Recht auf eine saubere Umwelt herleiten lässt, haben auch indische Gerichte insbesondere Art. 21 COI (*Protection of life and personal liberty*) herangezogen, um den Schutz vor Umweltzerstörung menschenrechtlich zu begründen.⁵⁹ Einer der meist zitierten Fälle in diesem Zusammenhang ist *Subhash Kumar v. State of Bihar*. Der Kläger Kumar machte geltend, dass die Luft- und Wasserverschmutzung sein Recht auf Leben aus Art. 21 COI beeinträchtigt. Der *Supreme Court* urteilte:

„Article 32 [das prozedurale Grundrecht] is designed for the enforcement of Fundamental Rights of a citizen by the Apex Court. [...] The right to live is a Fundamental Right under Art. 21 of the Constitution and it includes the right of enjoyment of pollution free water and air for full enjoyment of life.“

Das Gericht entschied sogar, dass Art. 21 COI in Verbindung mit Art. 32 COI von „Sozialarbeitern und Journalisten“ geltend gemacht werden kann, die selbst nicht betroffen sind.⁶⁰ Mit anderen Worten: Nahezu jede Person, die Zweifel daran hat, dass die Umweltbedingungen ausreichend für ein würdiges Leben sind, kann die Gerichte anrufen.

Diese Entscheidung des *Supreme Courts* hat in der Tat revolutionären Charakter und wurde in anderen Fällen bestätigt.⁶¹ Falls behauptet wird, dass das Lebensumfeld übermäßig verschmutzt ist, kann das höchste Gericht des jeweiligen Staates bzw. der *Supreme Court* aufgefordert werden, zu ermitteln und gegebenenfalls einzuschreiten. Die Verwaltung und private Akteure müssen ihr Handeln an minimalen Umweltstandards orientieren.⁶²

In anderen Fällen hat sich der *Supreme Court* in seiner Urteilsbegründung interessanterweise auf internationales „Soft Law“ berufen, obwohl dies, wie erwähnt, keinen verbindlichen

⁵⁸ Dieses Recht ist vergleichbar mit dem Recht auf einen fairen Prozess aus Art. 14(1) ICCPR, welches zuvor in einem internationalen Zusammenhang diskutiert wurde.

⁵⁹ Vgl. Divan und Rosencranz (2001), S. 49.

⁶⁰ *Subhash Kumar v. State of Bihar* AIR 1991 SC 420, 424, para 7.

⁶¹ In *M.C. Mehta v. Union of India* (1987) 4 SCC 463, 478, para 14, (auch *Shiram Gas Leak Case* genannt) fordert der *Supreme Court* „minimal environmental standards“ für Industrien (hier im Falle von Gerbereien). Allerdings fehlt eine Definition von „minimal environmental standard“. Dies führt unter Beachtung der Realität zur Annahme, dass Umweltstandards in Indien eher gering sind. Das Fallbeispiel demonstriert aber angemessen, dass man den Staat deswegen verklagen kann, weil er nicht ausreichend gegen private Umweltverschmutzer vorgeht.

⁶² *M.C. Mehta v. Union of India* (1987) 4 SCC 463, 467, para 4. Der *Supreme Court* bezieht sich auf die *Stockholm Declaration* und unterstreicht die Rolle der damaligen Ministerpräsidentin Indira Gandhi während der Verhandlungen.

Charakter hat.⁶³ Das vage internationale Umweltrecht kann also doch einen Effekt auf die Rechtsprechung in den nationalen Systemen haben.

Das Recht auf Leben aus Art. 21 COI hat sich als substantielle Norm erwiesen, um Umweltrechte einzuklagen. Im Laufe der Jahre wurde der Geltungsbereich durch indische Gerichte erweitert. Das *Kerala High Court* hat zum Beispiel das Recht auf sauberes Trinkwasser unter Art. 21 COI subsumiert.⁶⁴ Indische Richter haben mit solchen Entscheidungen anerkannt, dass es ein ungeschriebenes Menschenrecht auf eine saubere Umwelt gibt. Anderson faßt zusammen, dass „probably more than any other jurisdiction on Earth, the Republic of India has fostered an extensive and innovative jurisprudence on environmental rights.“⁶⁵

Schlussbetrachtung

Internationales Umweltrecht per se reicht nicht aus, um ein Recht auf eine saubere Umwelt abzuleiten. Dadurch, dass die meisten Dokumente nur „Soft Law“ Status haben, können sie nicht als substantielle Grundlage dienen. Dagegen beinhaltet internationales Menschenrecht durchaus Normen, von denen sich im jeweiligen Kontext ein Recht auf eine saubere Umwelt ableiten lässt. Da menschenrechtsbezogene Fälle eher vor nationalen Gerichten verhandelt werden, wurde mit dem Extrembeispiel Indien⁶⁶ gezeigt, dass es mit dem anthropozentrischen Ansatz auch in der Praxis ein Recht auf eine saubere Umwelt geben kann.

Indische Gerichte und proaktive Richter haben mehr als nur einmal die Existenz eines Rechts auf eine saubere Umwelt mit den Grundrechten begründet. Doch trotz der innovativen indischen Rechtsprechung in Umweltfragen hat, dürfen die dramatischen Probleme nicht vergessen werden. Ein Recht auf eine saubere Umwelt sowie das System der Public Interest Litigation kann nicht verhindern, dass viele Menschen unter einer Zerstörung und Verschmutzung ihres natürlichen Lebensraums leiden. Die judikative Gewalt besitzt weder die Kapazität noch die Macht, sich allen Umweltvergehen zu widmen, und so bleibt die Realität eher entmutigend.

⁶³ Siehe zum Beispiel *Virender Gaur v. State of Haryana*, 1992 (2) SCC 577, 581, para. 7: „Environmental, ecological, air, water, pollution etc. should be regarded as amounting to violation of Article 21. [...] it would be impossible to live with human dignity without a humane and healthy environment“. Ein weiteres gutes Beispiel befindet sich in *T. Damodar Rao v. The Special Officer, Municipal Cooperation of Hyderabad*, AIR 1987 AP 171, 181, para 24: „The slow poisoning by the polluted atmosphere caused by environmental pollution and spoliation should also be regarded as amounting violation of Art. 21 of the Constitution.“ Weitere Referenzen bei: *Divan and Rosencranz* (2001), S. 49-51.

⁶⁴ *Attakoya Thangal v. Union of India* 1990 (1) KLT 580, 583, para. 7. Siehe auch Anderson (1996b), S. 215, der weitere Beispiele angibt.

⁶⁵ Anderson (1996b), S. 199.

⁶⁶ Vgl. Du Bois (1996), S. 1. Er behauptet, dass indische Gerichte einen „maximalist approach“ im Zusammenhang mit der Umweltrechtssprechung genommen haben.

Darüber hinaus wird das Recht auf eine saubere Umwelt oftmals durch das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung eingeschränkt. Dies geschieht insbesondere, nachdem sich Indien seit mehr als einem Jahrzehnt dem neoliberalen Konsens unterworfen hat und alle Kräfte für seinen Aufstieg zur wirtschaftlichen (und politischen) Weltmacht bündelt. So werden Umweltfragen oft vernachlässigt.⁶⁷ Obwohl das Recht auf Entwicklung bisher nicht formaljuristisch anerkannt wurde,⁶⁸ zeigen einige Gerichtsurteile, dass aufgrund dieses „fiktiven“ Rechts die Richter den Geltungsbereich des Recht auf eine saubere Umwelt nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ausbalancieren müssen.⁶⁹

Mit der in Indien praktizierten Ableitung des Recht auf eine saubere Umwelt aus „konventionellen“ internationalen Menschenrechtsnormen verbindet sich die Hoffnungen, dass sich diese Entwicklung auch in anderen Rechtssystemen fortsetzt. Dies würde nationale Gesetzgeber und die internationale Staatengemeinschaft unter Druck setzen, ein expliziteres Umweltrecht zu schaffen. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, bei der sowohl die sozio-ökonomische Situation der Menschen gefördert als auch ihre unmittelbare Umwelt sauber gehalten würde, könnte eine wirkliche Alternative werden.

⁶⁷ Siehe Anderson (1996a), S. 19 und 21.

⁶⁸ Anderson (1996b), S. 220.

⁶⁹ Siehe zum Beispiel *Kinkri Devu v. Himachal Pradesh* AIR 1988 HP 4, 6. para 4: „[...] State keeping in view the need for industrial growth and development [...]“. 9, para 9(1) stellt die Verhältnismäßigkeit heraus: „[...] need of maintaining a proper balance between the tapping of the mineral resources for the development and industrial growth on the one hand and ecology, environment etc. on the other [...].“

Literatur

Gerichtsentscheidungen

Attakoya Thangal v. Union of India, 1990 (1) KLT 580.

Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1506.

Kinkri Devu v. Himachal Pradesh, AIR 1988 HP 4.

Koolwal v. State of Rajasthan, AIR 1988 Raj 2.

M.C. Mehta v. Union of India, (1987) 4 SCC 463.

Subhash Kumar v. State of Bihar, AIR 1991 SC 420.

T. Damodar Rao v. The Special Officer, Municipal Cooperation of Hyderabad, AIR 1987 AP 171.

Virender Gaur v. State of Haryana, 1992 (2) SCC 577.

Sekundärliteratur und Gesetzeskommentare

Abraham, C. M. (1999). *Environmental Jurisprudence in India*. The Hague, Kluwer Law International.

Agarwal, H. O. (1992). *International Law*. Allahabad, India, Allahabad Law Agency.

Anderson, M. R. (1996a). „Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: Kapitel 1.

Anderson, M. R. (1996b). „Individual Rights to Environmental Protection in India“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: S. 199-225.

Baxi, U. (1985). „Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India“. In: *Judges and the Judicial Power : Essays in Honour of Justice V.R. Krishna Iyer*. R. Dhavan, R. Sudarshan et al. (Hg.). London, Sweet & Maxwell: S. 289-315.

Boyle, A. E. (1996). „The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: Kapitel 3.

Cassese, A. (2003). *International Law*. Oxford, Oxford University Press.

Churchill, R. R. (1996). „Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: Kapitel 5.

Divan, S. und A. Rosencranz (2001). *Environmental Law and Policy in India: Cases, Materials, and Statutes*. New Delhi, Oxford University Press.

- Du Bois, F. (1996). „Social Justice and the Judicial Enforcement of Environmental Rights and Duties“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University press: Kapitel 8.
- Kiss, A. C. und D. Shelton (1991). *International Environmental Law*. London, Graham & Trotman.
- Merrills, J. G. (1996). „Environmental Protection and Human Rights: Conceptual Aspects“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: Kapitel 2.
- Redgwell, C. (1996). „Life, the Universe and Everything: A Critique of Anthropocentric Rights“. In: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. A. E. Boyle und M. R. Anderson (Hg.). Oxford, Oxford University Press: Kapitel 4.
- Sands, P. (1995). *Principles of International Environmental Law I: Frameworks, Standards, and Implementation*. Manchester, Manchester University Press.
- Schreurs, M. A. und E. Economy (1997). „Domestic and International Linkages in Environmental Protection“. In: *The Internationalization of Environmental Protection*. M. A. Schreurs und E. Economy (Hg.). Cambridge, Cambridge University Press: S. 1-18.
- Shelton, D. (2001). „Environmental Rights“. In: *People's rights*. P. Alston (Hg.). Oxford, Oxford University Press: S. 185-258.
- Sieghart, P. (1990). *The International Law of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press.
- Vashishth, V. (1999). *Bharat's Law & Practice of Environmental Laws in India*. New Delhi, Bharat Law House.

Der Kampf um das Menschenrecht auf Nahrung in Indien

von der FIAN-Gruppe Berlin

Indien verfügt über große Bestände an Reis und Getreide – der Vorrat wird mit insgesamt 50 Millionen Tonnen angegeben. Durch ein öffentliches Verteilungssystem sollen diese Bestände der bedürftigen Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Doch bisher erreicht das bestehende Verteilungssystem nicht alle bedürftigen Bevölkerungsgruppen hinreichend. Nach wie vor besteht große Not: Indien ist das Land mit der höchsten Anzahl an unterernährten Menschen weltweit. Die Hälfte aller Kinder ist unterernährt. 33% der Kinder kommen bereits untergewichtig auf die Welt. Etwa 350 Millionen Menschen leben unterhalb der Armutsgrenze, das sind etwa 27 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Im Jahre 2001 herrschte in Indien eine große Dürre - in vielen Unionsstaaten hielt sie bereits das zweite oder dritte Jahr an. Angesichts der großen Anzahl von Hungertoten, unter anderem in Orissa und Rajasthan, und des gleichzeitigen Überschusses an Getreidebeständen mobilisierte sich die Zivilgesellschaft und brachte eine Verbandsklage vor das Oberste Gericht, dem indischen *Supreme Court*.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob das in Artikel 21 der indischen Verfassung verankerte „Recht auf Leben“ auch das Recht auf angemessene Nahrung insoweit einschließt, dass Indien seine Nahrungsmittelreserven für die Bedürftigen zugänglich machen muss.

Ein positives Urteil würde ein Meilenstein im Kampf für das Menschenrecht auf Nahrung¹ bedeuten, da das Gericht letztendlich darüber entscheidet, inwieweit der Staat für die Umsetzung dieses Menschenrechts in der Pflicht steht.²

Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und das Recht auf Nahrung

Das Recht auf Nahrung ist eines der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)³ und im Sozialpakt⁴ aufgeführten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte).

¹ Da es menschenwürdiger ist, selbst in der Verantwortung für das eigene Leben zu stehen, wird auch von dem Recht darauf, sich zu ernähren, gesprochen. Die im Folgenden verwendete kürzere Bezeichnung „das Recht auf Nahrung“ meint diese Bedeutung.

² Siehe hierzu: Jean Ziegler, *Special Rapporteur of the United Nations Commission of Human Rights on the right to food*: Report, U.N. Doc. A/56/210 vom 23. Juli 2001.

³ Artikel 25: „Jeder Mensch hat einen Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung und die notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet...“, <http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm>.

Die wsk-Rechte wurden neben den bürgerlichen und politischen Menschenrechten bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 niedergelegt und später in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag übernommen und fortentwickelt: dem sogenannten Sozialpakt, der 1976 in Kraft trat.⁵ Die inhaltliche Bestimmung der einzelnen Rechte erfolgt unter anderem durch den Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), vor allem durch die Veröffentlichung der *General Comments*.⁶

Der Sozialpakt unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht vom Zivilpakt,⁷ der die bürgerlichen und politischen Menschenrechte umfaßt. So sieht zum Beispiel der Sozialpakt im Gegensatz zum Zivilpakt kein Mechanismus für ein Individualbeschwerdeverfahren vor. Begründet wird dies mit der angeblich schwachen Rechtsqualität der wsk-Rechte: Sie würden im Gegensatz zu den im Zivilpakt verankerten Rechte keine individuellen Rechtsansprüche begründen und ihre Umsetzung sei ressourcenabhängig.⁸

Dies führte dazu, dass den wsk-Rechten in der Vergangenheit weniger Beachtung geschenkt wurde, als den bürgerlichen und politischen Rechten. Während der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 wurde die Idee der Unteilbarkeit, Interdependenz und Universalität aller Menschenrechte jedoch wieder hervorgehoben. Und auch jüngere völkerrechtliche Interpretationen ermöglichen ein anderes Verständnis der wsk-Rechte. Im Zuge dieser Entwicklung wird zwischen drei Verpflichtungsebenen für alle Menschenrechte unterschieden: die der Respektierungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten.⁹

Am Beispiel des Rechts auf Nahrung lässt sich dies folgendermaßen veranschaulichen:

Die Respektierungspflichten verlangen u.a. vom Staat, dass dieser keine Maßnahmen ergreift, die den Zugang zu Nahrung verhindern könnten.

Die Schutzpflichten der Staaten sollen u.a. vor Übergriffen Dritter schützen und z.B. verhindern, dass private Unternehmen oder Einzelpersonen andere an ihrem Zugang zu Nahrung hindern.

⁴ Artikel 11: „1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Besserung der Lebensbedingungen...“ sowie „2. In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen, einschließlich besonderer Programme, durchführen.“ <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf>.

⁵ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1996), Adopted and opened for Signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf>.

⁶ <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

⁷ Siehe *Fakultativprotokoll zum Zivilpakt*: <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr-one.htm>.

⁸ Krennrich/Stamminger (2004): *Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte: Die Interpretation ist nicht beliebig!*, Nürnberger Menschenrechtszentrum, <http://www.menschenrechte.org/>, S. 11.

⁹ Eine theoretische Erläuterung hierzu von Henry Shue (1982): „The Interdependence of Duties“, in: Alston/ Tomasevski (Hg.): *The Right to Food*, S. 83-95.

Gewährleistungspflichten bedeuten u.a. für die Staaten, dass sie die Umsetzung des Rechts auf Nahrung gewährleisten und Maßnahmen unterstützen sollen, die den Zugang der Bevölkerung zu Nahrung erleichtern. Außerdem ist der Staat dazu verpflichtet, direkt, z.B. in Form von Nahrungsmittelhilfe in Katastrophensituationen, das Recht auf Nahrung umzusetzen.

Daneben hat auch die Arbeit einer Vielzahl von internationalen und nationalen Menschenrechtsorganisationen, die thematische Schwerpunktsetzung auf die wsk-Rechte in der Entwicklungszusammenarbeit, sowie neuere völkerrechtliche Entwicklungen zu einer zunehmenden Akzeptanz der wsk-Rechte sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch unter Experten geführt.¹⁰ Als besonderer Erfolg ist zu bewerten, dass die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen eingerichtete Arbeitsgruppe prüft, ob ein Beschwerdeverfahren zum Sozialpakt geschaffen werden soll.¹¹

Positive Entwicklungen der wsk-Rechte sind auch hinsichtlich des Rechts auf Nahrung zu beobachten. Auf dem Welternährungsgipfel 1996 wurde das Recht auf Nahrung in den Aktionsplan mitaufgenommen, mit dem Ziel, die Zahl der Hungernden weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren. In seinem *General Comment* Nr. 12¹² von 1999 stellte der CESCR klar, dass es in den meisten Gegenden der Welt nicht um Ressourcenknappheit geht, sondern dass der fehlende Zugang zu Nahrung oder zu den entsprechenden Ressourcen für die Nahrungsbeschaffung das eigentliche Problem ist.¹³ Nahrungsmittel sind laut CESCR dann verfügbar, wenn die Möglichkeit besteht, sich selbst direkt von produktivem Land und natürlichen Ressourcen zu ernähren, oder die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln durch funktionierende Systeme zur Verteilung, Verarbeitung und Vermarktung ermöglicht wird.

Als weiteres Zeichen dafür, dass das Recht auf Nahrung in den letzten Jahren vorangetrieben wird, können auch die Ergebnisse der Folgekonferenz der Welternährungskonferenz in Rom im Jahre 2002 angesehen werden. Dort wurde eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe gegründet, die freiwillige Leitlinien zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ausgearbeitet hat, welche 2004 von der Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) angenommen wurden.¹⁴

¹⁰ Krennrich/Stamminger (2004), S. 4.

¹¹ Siehe <http://www.ohchr.org/english/issues/escr/group.htm>.

¹² CESCR (1999): *The right to adequate food (Art.11):12/05/99. E/C.12/1999/5.(General Comments)*. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Genf.

¹³ Der CESCR schreibt: "The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement."

¹⁴ Zur Unterstützung der Ausarbeitung dieser freiwilligen Leitlinien wurde u.a. eine Fallstudie über Indien erarbeitet: Kundu, Amitabh/ Jain, Stish (2004): *Right to Food Case Study: India. Study conducted for FAO in support of the Intergovernmental Working Group in the Elaboration of a set of Voluntary Guidelines for the Realization of the Right to Adequate Food in the context of national Food Security*. FAO, Rom.

Eine wichtige Einrichtung der Vereinten Nationen, um das Thema auf internationaler Ebene zu fördern, ist die des Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung. Der Sonderberichterstatte, Jean Ziegler, beobachtet weltweit den Zustand der Ernährungssicherheit und verfasst darüber jedes Jahr einen Bericht.

Die Anerkennung einzelner wsk-Rechte auf nationaler Ebene ist von fundamentaler Bedeutung für ihre Umsetzung. Die genannten Entwicklungen führten dazu, dass das Recht auf Nahrung inzwischen in den Gesetzen einer Reihe von Ländern Erwähnung findet.¹⁵

Das Beschwerdeverfahren vor dem indischen *Supreme Court*

Indien hat am 10. April 1979 den Sozialpakt ratifiziert und sich als Vertragsstaat damit unter anderem der Umsetzung des Rechts auf Nahrung verpflichtet.¹⁶ Wie der *General Comment 12* des CESCR beschreibt, geht es bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung vor allem um den Zugang zu Nahrung und die Nahrungsmittelverfügbarkeit. Um diesen Zugang zu gewährleisten, verfügt Indien über ein öffentliches Verteilungssystem (*Public Distribution System* (PDS)), das von der indischen Lebensmittel-Kooperation (*Food Cooperation of India* (FCI)) verwaltet wird und welches ermöglichen soll, Grundnahrungsmittel wie Reis und Getreide verbilligt an die Bedürftigen weiterzugeben. Die dafür bereitzustellenden Nahrungsmittel stammen aus staatlichen Subventionskäufen, die vorrangig das Einkommen der indischen Kleinbauern sichern sollen. In den vergangenen Jahren wurden zudem acht gesetzliche Programme erlassen, die der Ernährungssicherung dienen sollen. Sie sind jeweils auf die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen zugeschnitten. Jedoch wurden die Ernährungssicherungsprogramme durch die staatlichen Bestände nicht versorgt.

Als im Jahr 2001 aufgrund anhaltender Dürre die Zahl der Hungertoten in Indien rapide anstieg, war dies Anlass für die „Volksvereinigung für die Freiheiten der Bürger“ (*People's Union for Civil Liberties* (PUCL)) eine Klage beim *Supreme Court*, dem höchsten Gericht in Indien, einzureichen.¹⁷ Die Spannung zwischen der großen Not in Indien bzw. dem allgemeinen Bedürfnis nach Ernährungssicherung einerseits und den tatsächlich bestehenden Möglichkeiten zur Hilfe andererseits, war für die Beschwerdeführerinnen und -führer unerträglich geworden. Denn Indien verfügt damals wie heute über große Bestände an Reis und Getreide, die es von indischen Händlern zu Festpreisen aufkauft und über Jahre einlagert, ohne diese Ressourcen an die Bedürftigen hinreichend weiterzureichen. Die Klage fordert daher, dass die staatlichen Lagerbestände von Reis und Getreide unverzüglich eingesetzt werden, um die Hungersnot zu lindern, denn die Bedürftigen

¹⁵ Siehe dazu GTZ (2005): <http://www.gtz.de/de/themen/laendliche-entwicklung/armut-hunger/2298.htm>.

¹⁶ <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/3.htm>.

¹⁷ <http://www.righttofoodindia.org/case/case.html>.

werden weder über das öffentliche Verteilungssystem, noch über die staatlichen Ernährungssicherungsprogramme erreicht.

Aufgrund der Verbandsklage der PUCL hat das Gericht über die Frage zu entscheiden, ob das in Artikel 21 der indischen Verfassung verankerte „Recht auf Leben“ auch das Recht auf angemessene Nahrung insoweit einschließt, dass der indische Staat seine Nahrungsmittelreserven für die Bedürftigen zugänglich machen muss. Ist dies der Fall, so würde die indische Regierung gegen die Verfassung verstoßen, weil sie ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern trotz struktureller Unterversorgung und teilweise großer und anhaltender Hungersnot nicht hinreichend zur Seite steht.¹⁸ Übertragen auf das Völkerrecht befindet das Gericht letzten Endes über die Reichweite der Gewährungspflichten des Rechts auf Nahrung.¹⁹

Eine endgültige Entscheidung des Gerichts steht immer noch aus. Die Bedeutung des Falls zeigt sich jedoch schon an der einstweiligen Verfügung des Gerichts vom 28.11.2001. Damit erklärte das Gericht, dass die acht bereits bestehenden zentralstaatlichen Ernährungssicherungsprogramme, die speziell auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind, nunmehr individuelle Rechtsansprüche beinhalten.

Die Right to Food Campaign

Vor dem Hintergrund der Klage der PUCL vor dem Supreme Court entstand 2001 die *Right to Food Campaign*, um den rechtlichen Prozess durch Öffentlichkeit und Druck seitens der Bevölkerung zu begleiten. Getragen wird die Bewegung von verschiedenen Initiativen, Gruppen und Einzelpersonen, die sich ehrenamtlich für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung in Indien einsetzen. Das gemeinsame Ziel aller Beteiligten ist die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung, so dass tatsächlich alle Menschen in Indien frei von Hunger und Unterernährung leben können. Die konkreten Forderungen der Kampagne, welche die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung garantieren sollen, gehen über die im Gerichtsverfahren vor dem Supreme Court behandelten Fragestellungen hinaus. Neben der Forderung nach funktionierenden öffentlichen Verteilungssystemen oder der Umsetzung der bestehenden acht Ernährungssicherungsprogrammen bezieht die Right to Food Campaign weit reichende Forderungen nach sozialen Rechten mit ein. In der Pflicht, grundlegende soziale Rechte umzusetzen und zu gewährleisten, steht aus der Sicht der Right to Food Campaign der indische Staat.²⁰ Um eine allgemeine Lebenssicherung zu gewährleisten sind zentrale Forderungen an den Staat ein Recht auf Arbeit, Landreformen,

¹⁸ Etwa ein Drittel der staatlichen Lebensmittelvorräte verschwinden in den Händen von Privatleuten, die das System korrumpieren. Teile der Lagerbestände werden zudem von Ratten und anderen Nagern aufgefressen. Die Nahrungsmittel, die die Bevölkerung erreichen, sind zum Großteil verdorben und stark verunreinigt.

¹⁹ Siehe: Jean Ziegler, *Special Rapporteur of the United Nations Commission of Human Rights on the right to food: Report*, U.N. Doc. A/56/210 vom 23. Juli 2001.

²⁰ Right to Food Campaign (2004): <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>.

soziale Sicherung und die Umsetzung des *Midday Meal Schemes* (MDMS), eines der acht Ernährungssicherungsprogramme. Nur ein derart umfassender Ansatz könne die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung tatsächlich gewährleisten.

Die *Right to Food Campaign* ist aufgrund ihrer vielfältigen Aktivitäten, besonders aber aufgrund ihres umfassenden Ansatzes zum Recht auf Nahrung ein bedeutender Teil der indischen und internationalen Bewegung für globale soziale Rechte. Sie zeichnet sich durch eine starke Mobilisierung und einen Reihe von spektakulären Aktionen und Aktivitäten aus, welche den Druck auf die maßgeblichen Entscheidungsträger erhöhen konnte. So fand zum Beispiel am 9. April 2002 ein „Day of Action on mid-day-meals“ an unterschiedlichsten Orten im Land statt. Bei den dezentral abgehaltenen Aktionen wurde für die sofortige Implementierung und Umsetzung des MDMS demonstriert. Dies war die erste größere Aktion der *Right to Food Campaign*, der viele weitere Aktivitäten und Aktionen folgten.²¹

Ernährungssicherung von Kindern durch das Midday Meal Scheme (MDMS)

Das MDMS ist ein Schulspeisungsprogramm, das die Anweisung an die 28 Unionsstaaten und 7 Unionsterritorien Indiens beinhaltet, jedem Kind einer staatlichen (bzw. staatlich unterstützten) Grundschule eine gekochte Mahlzeit von 100 Gramm Reis oder Getreide an mindestens 200 Tagen im Jahr zu gewähren. Bis heute werden mehr als 50 Millionen Kinder mit dem MDMS versorgt. Es handelt sich damit um das größte Ernährungsprogramm der Welt.²²

Erfahrungen aus Bundesstaaten wie Tamil Nadu und Kerala, die das Ernährungsprogramm engagiert umgesetzt haben, zeigen, dass Millionen Kinder dadurch sehr effektiv vor Hunger und Unterernährung geschützt werden können. Dass diese Aufgabe von Schulen übernommen wird, verändert deren Rolle und Funktion entscheidend. So ist mit Einführung des MDMS laut einer Studie des „Centre for Equity Studies“ die Anzahl der Kinder, welche die erste Klasse besuchen, um 15% gestiegen.²³ Bedeutend dabei ist, dass auch deutlich mehr Mädchen die Schule besuchten. Die soziale Bedeutung dieses Ernährungsprogramms kann also nicht genug betont werden. Kombiniert mit gesundheitlichen Maßnahmen und der Ausdehnung des MDMS in dürregeplagten Regionen auf die Ferienzeit ist dieses Ernährungsprogramm ein wirksames Mittel, dem Hunger und der Unterernährung von Millionen Kindern zu begegnen.²⁴

²¹ siehe: <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>.

²² *Fourth Report of the Comissioners to the Supreme Court* (August2003), http://www.righttofoodindia.org/mdm/mdm_comrs.html - report4.

²³ Sinha, Shanta (2004), http://www.righttofoodindia.org/data/shanta_sinha_mdm.doc.

²⁴ Siehe auch Drèze, Jean / Goyal, Aparajita (2003): „Future of Mid-Day Meals“, *Economic and Political Weekly*, November 1.

Doch bislang erreicht dieses Programm bei weitem nicht alle Kinder. Die Kinder, die nicht zur Schule gehen, sind von vornherein vom Programm ausgeschlossen. Und obwohl mit der Einführung des MDMS die Anzahl der Kinder, welche zur Schule gehen, angestiegen ist, besuchen viele von ihnen die Schule nicht regelmäßig. Selbst die Kinder, die regelmäßig zur Schule gehen, erreicht das Programm nicht immer, da das MDMS auf die Grundschulen beschränkt ist und es auch in vielen Bundesstaaten noch nicht umgesetzt wurde. Als Begründung werden von den Verantwortlichen meistens finanzielle Engpässe angegeben. Letztendlich profitieren daher bislang „lediglich“ 50 Millionen Kinder von dem MDMS, während etwa 150 Millionen der Kinder im Alter zwischen 5 und 14 nicht von diesem Programm erreicht werden.²⁵

Bereits 2003 ernannte der *Supreme Court* zwei Kommissare, um die Ursachen für die fehlende oder nur unzureichende Implementierung des MDMS zu überprüfen. Aus den Ergebnissen ihrer Untersuchungen geht hervor, dass die ausbleibende Einführung des MDMS nicht finanziell begründet ist, zumal der Staat das Getreide für die Zubereitung der *Midday-Meals* mittlerweile kostenfrei zur Verfügung stellt. Vielmehr wurden „administrative und politische Trägheit“²⁶ als Ursache genannt. Eben diese Trägheit führt auch dazu, dass in vielen Bundesstaaten die Qualität der *Midday-Meals* sehr zu wünschen übrig lässt. Zudem mangelt es oft an sauberem Trinkwasser, Kochstellen und –geschirr. Im Jahre 2002 prüften zwei Aktivisten die Durchführung des MDMS im Betul District, Uttar Pradesh. Vor den laufenden Kameras entdecken sie Rattenkot und Würmer in den Getreidebeständen der Schule. In Rajasthan wurde Tag für Tag *Ghoogri*²⁷ serviert, dessen Nährwert allein nicht ausreicht und zu einer Mangelernährung führen kann. Dabei wird nicht nur Artikel 11 des Sozialpaktes verletzt, sondern auch Artikel 24 und Artikel 27 der Kinderrechtskonvention:²⁸

Artikel 24: „Die Vertragsstaaten [...] treffen insbesondere geeignete Maßnahmen, um [...] c) Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlich Grundversorgung zu bekämpfen, unter anderem [...] durch die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers[...].“

Artikel 27: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandards an.“

Angesichts der Tatsache, dass mehr als 50% der Kinder unter drei Jahren in Indien unterernährt sind,²⁹ ist eine fehlende bzw. qualitativ unzureichende Umsetzung nicht entschuldbar und FIAN hat sich daher zusammen mit anderen

²⁵ <http://www.righttofoodindia.org/>.

²⁶ *Fourth Report of the Comissioners to the Supreme Court* (August 2003), http://www.righttofoodindia.org/mdm/mdm_comrs.html - report4.

²⁷ Eine Art Haferschleim.

²⁸ <http://www.ohchr.org/english/law/crc.htm>.
Indien hat die Kinderrechtskonvention im Dezember 1992 ratifiziert.

²⁹ Sinha, Shanta (2004), siehe: http://www.righttofoodindia.org/data/shanta_sinha_mdm.doc.

Nichtregierungsorganisationen in Uttar Pradesh für die Implementierung des MDMS eingesetzt. Auf den massiven Druck seitens der Nichtregierungsorganisationen (NROs) und der Zivilgesellschaft hin, hat die Regierung von Uttar Pradesh im September 2004 schließlich mit der Durchführung des MDMS begonnen - zunächst aber beschränkt auf lediglich 16 Distrikte. Doch die fortbestehende Druckausübung auf die Regierung Uttar Pradeshs führte dann im Oktober 2004 zu der Ausweitung dieses Ernährungsprogramms auf den gesamten Unionsstaat. Dies ist ein großer Erfolg im Kampf um das Recht auf Nahrung in Indien, welches als ein positives Beispiel für die Umsetzung der restlichen Ernährungssicherungsprogramme gelten kann.

Fazit und Ausblick

Im Laufe der letzten Jahre haben die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der Öffentlichkeit eine längst überfällige Beachtung erhalten. Dazu gehört auch das Recht auf Nahrung, um welches es auch bei dem Aufsehen erregenden Verfahren vor dem indischen *Supreme Court* geht.

Mit dem Verfahren vor dem *Supreme Court* wird erstmalig darüber entschieden, ob das Recht auf Nahrung dem Staat die Pflicht auferlegt, den Zugang zu Nahrungsmittelbeständen ausreichend zu gewährleisten – was einen Präzedenzfall für das Recht auf Nahrung und die wsk-Rechte darstellen könnte. Ein solcher rechtlicher Rahmen kann dann in Indien auch dazu beitragen, weitere Schwierigkeiten für die Implementierung des Rechts auf Nahrung und die Umsetzung der Ernährungssicherungsprogramme zu beseitigen und ein gerechtes Verteilungssystem zu schaffen.

Ein positives Urteil des *Supreme Courts* wäre daher nicht nur ein besonderer Erfolg für die „Volksvereinigung für die Freiheiten der Bürger“ (PUCL), sondern auch ein Meilenstein für zahlreiche Menschenrechtsorganisationen und dem Netzwerk der *Right to Food Campaign*.

Ein Schritt zur Stärkung des Rechts auf Nahrung wäre getan, ein Schritt der viele Menschen vor dem Hungertod bewahren kann und sie ermutigen kann, sich weiterhin für das Recht auf Nahrung einzusetzen.

Menschenrechtskommissionen in Südasien und ausgewählte Menschenrechtsorganisationen

Nationale Menschenrechtskommissionen

Afghanistan

Afghan Independent Human Rights Commission
(erfüllt nicht die Minimalstandards der Paris Principles)

Pul-e-Surkh

Karte-e-3

Kabul

www.aihrc.org.af

Indien

National Human Rights Commission

Sardar Patel Bhavan

Sansad Marg

110001 New Delhi

www.nhrc.nic.in

Malediven

Human Rights Commission of the Maldives

(erfüllt nicht die Minimalstandards der Paris Principles)

8th Floor

ADK Tower

Ameeru Ahmed Malu

Male

www.hrcm.org.mv

Nepal

National Human Rights Commission

Harihar Bhawan, Lalitpur

Post Box No. 9182

Kathmandu

www.nhrc-nepal.org

Sri Lanka

The Human Rights Commission of Sri Lanka

No: 36, Kynsey Road

Colombo 08

www.hrc-srilanka.org

Regionaler Dachverband

The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions

www.asiapacificforum.net**Nationale Menschenrechts-NGOs*****Bangladesh****ASK (Ain O Salish Kendra)*

P.O. Box 3252, 26/3 Purana Paltan Line

Dhaka-1000

ask@citechco.net*Odhikar*

House # 35 (Ground Floor), Road # 117

Gulshan, Dhaka-1212

www.odhikar.org*Law Watch. A Centre for Studies on Human Rights Law*

House E-13, 2nd Floor

Pallabi Extension, Mirpur

Dhaka-1221

www.geocities.com/lawwatch2001/lw.html***Indien****Action Aid India*

71, Uday Park

New Delhi – 110 049

aaindia@actionaidindia.org / aai@actionaidindia.org*Coimbatore Human Rights Forum (CHRF)*

23-A, Government Arts College Road

Coimbatore Tamil Nadu 641 018

chrfindia@hotmail.com*Help Age India*

C-14, Qutab Institutional Area

New Delhi-110 016

helpage@nde.vsnl.net.in

Mazdoor Kisan Shakti Sangathan

Village Devdungri, Post Barar

District Rajsamand

Rajasthan-313341

Weitere Informationen unter:

www.freedominfo.org/case/mkss/mkss.htm

National Centre for Promotion of Employment for Disabled People

A-77, South Extension Part-11

New Delhi – 110 049

People's Watch – Tamil Nadu

6A, Vallabhai Road

Chokkikulam

Madurai – 625 002

henri@pronet.net / henri@satyam.net.in

People's Union for Civil Liberties (PUCL)

81, Sahayoga Apartments

Mayur Vihar – I

Delhi-110 091

puclnat@yahoo.com

South Asia Human Rights Documentation Centre

B-6/6, Safdarjung Enclave Extension

New Delhi-110 029

www.hrdc.net/sahrdc/

Voluntary Association of India

B-40, Qutab Institutional Area

New Delhi-110 016

mirshiva@yahoo.com

Nepal

Informal Sector Service Centre (INSEC)

GPO Box 2726

Kathmandu

Nepal

www.hri.ca/partners/insec

Pakistan

Human Rights Commission of Pakistan
Aiwan-i-Jahmoor 107-Tipu Block
New Garden Town
Lahore 54600
www.hrcp-web.org

Sri Lanka

Home for Human Rights
14 Pentreve Gardens
Colombo 3

Law and Society Trust
No. 3 Kynsey Terrace
Colombo 8
www.lawandsocietytrust.org

Lanysers for Human Rights and Development (LHRD)
225 1/1, Cotta Road, Borella
Colombo 8
lhrd@dynaweb.lk

Regionale Menschenrechts-NGOs

Asian Pacific Human Rights Network
c/o South Asia Human Rights Documentation Centre
B-6/6, Safdarjung Enclave Extension
New Delhi 110 029
India
www.aphrn.org

Human Rights Features
www.hrhc.net/sahrhc/hrfeatures.htm

Asian Human Rights Commission
19/F, Go-Up Commercial Building,
998 Canton Road, Kowloon
Hong Kong S.A.R.
www.ahrchk.org

Internationale Menschenrechts-NGOs

Amnesty International

International Secretariat
1 Easton Street
London WC1X 8DJ
United Kingdom
www.amnesty.org

Commonwealth Human Rights Initiative

New Delhi Office
N-8, Second Floor, Green Park
New Delhi 110 016
India
www.humanrightsinitiative.org

Human Rights Watch

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
USA
www.hrw.org

FLAN International e.V.

Willy-Brandt-Platz 5
D - 69115 Heidelberg
Deutschland
www.fian.org

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Jona Aravind Dohrmann, geboren 1972 in Nagpur, studierte Rechtswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Promotion am Südasieninstitut in Heidelberg bei Prof. Dr. Rothermund zum Thema „Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen des deutschen Grundgesetzes“. Gründungsmitglied des Vereins Deutsch-Indische Zusammenarbeit e. V. (www.diz-ev.de), der die gemeinwesenbezogene Dorfentwicklung einer Partnerorganisation bei Nagpur sowie ein Internat bei Kowtal in Karnataka fördert. Seit 2004 ist er im Rahmen des Evangelischen Entwicklungsdienstes im Dorfprojekt des *Ecumenical Sangam* in Nagpur tätig.

FIAN-Gruppe Berlin. Das FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk (FIAN) ist eine in 1986 in Deutschland gegründete, nunmehr internationale Menschenrechtsorganisation, die sich weltweit für die Verwirklichung des Menschenrechts, sich zu ernähren einschließlich des Rechts auf Trinkwasser, einsetzt. Die FIAN-Gruppe Berlin hält Kontakt mit Menschen aus fünf Dörfern in Uttar Pradesh, die sich dort für die effektive Umsetzung des Midday Meal Schemes engagieren. Kontakt zur Berliner Gruppe: kristina.roepstorf@gmx.de. Weitere Informationen unter: www.fian.de.

Dr. Urmila Goel, Jahrgang 1970, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Ihr Forschungsschwerpunkt gilt der südasiatischen Diaspora in Deutschland. Sie hat zudem als Südasienreferentin der Friedrich-Ebert-Stiftung gearbeitet. Kontakt: info@urmila.de. Mehr Informationen über ihre Forschung auf www.urmila.de.

Susanne Gupta ist freie Journalistin und Kuratorin. Sie wuchs in Assam auf und studierte Theaterwissenschaft und Publizistik an der FU Berlin. Ihre deutsch-indische Herkunft sensibilisierte sie für interkulturelle- und entwicklungspolitische Fragestellungen. Sie war tätig als Deutsche Welle Kulturredakteurin und realisierte ab 1999 während einer Reihe von Indienaufenthalten für das öffentlich-rechtliche Radio, TV (RBB, Arte, WDR, u.a.) und Printmedien Reportagen zu Frauen- und Minderheitenthemen.

Eva Maria Teja Mayer, Jahrgang 1962, ist Kinder- und Jugendbuchautorin. Wenn sie nicht für ihre Geschichten vor Ort recherchiert, lebt und arbeitet sie in Wien. Homepage: www.evamariateja.com

Subin Nijhawan, Jahrgang 1979, studierte Politik-, Rechts-, und Wirtschaftswissenschaften, sowie Publizistik- und Kommunikationswissenschaften in Berlin und London. 2004 schloss er sein Studium an der School of Oriental and African Studies, University of London, mit einem Master of Arts in International Studies ab. Schwerpunkte seiner Arbeit waren Föderalismus und Lokalregierungen in Indien. Kontakt: subin@suedasien.info. Internet: www.subin.org

Dr. Michael Schied, geboren 1962, studierte Südasienswissenschaften und Ökonomie an der Humboldt-Universität Berlin. 1993 Promotion zum Dr. phil. Senior Research Fellow am St. Antony's College Oxford und Forschungsstipendiat an der Universität Heidelberg. 1997 Mission des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes in Jammu & Kashmir (Indien). Wiederholte längere Forschungsaufenthalte in Indien und Pakistan. Forschungsschwerpunkte: Geschichte und Gesellschaften Südasiens im 20. und 21. Jahrhundert, Staats- und Nationenbildung, politische Parteien und Bewegungen (insbesondere Hindunationalismus und Entwicklungen des Nationalismus im Sindh/Pakistan). Kontakt: m_schied@web.de.