

9 Gesellschaftspolitische Dimension

Gesellschaftspolitische Fragestellungen sind bislang bei Untersuchungen des Aquakultursektors in Indien höchstens gestreift worden. Es gibt aber Hinweise auf mögliche Wirkungszusammenhänge, die für weitere Analysen interessant sein könnten.¹ Die bislang vorhandenen Anhaltspunkte sollen im Folgenden untersucht werden. Dabei werden Wirkungen für zwei unterschiedliche Kategorien analysiert:

- Konfliktpotentiale und
- Menschenrechtsverletzungen.

9.1 Konfliktpotentiale

In den 90er Jahren sind Krisenprävention und Konfliktmanagement zu neuen Themen der Entwicklungspolitik geworden. Ein wichtiger Auslöser hierfür war der Völkermord in Ruanda (1994). Die Entwicklungszusammenarbeit stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit entwicklungspolitische Maßnahmen Konflikte fördern bzw. auslösen können und wie Maßnahmen zur Krisenprävention eingesetzt werden können.² Vor diesem Hintergrund ist eine konfliktbezogene Analyse des Aquakultursektors sinnvoll.

Konfliktursachen sind vielfältig und von Fall zu Fall gesondert zu analysieren. Für den Aquakultursektor liegen Konfliktpotentiale in

- Nutzungskonflikten,
- sozialen und gesellschaftlichen Disparitäten sowie
- intransparenten politischen Entscheidungsprozessen.

Nutzungskonflikte

Nutzungskonflikte ergeben sich bei der Aquakultur in Indien in doppelter Hinsicht: Einerseits konkurrieren Aquakulturbetreiber und Anwohner direkt um die Nutzung natürlicher Ressourcen (Land, Wasser) und andererseits kann der Aquakulturbetrieb andere Aktivitäten (Landwirtschaft, Fischerei) in der Umgebung negativ beeinträchtigen.

Für die ländliche Aquakultur liegt das Konfliktpotential vor allem in der Nutzung von Wasserressourcen. Teilweise waren die Teiche vorher von der Gemeinschaft zu nutzen bzw. die allgemeine Nutzung wurde von dem privaten Eigner toleriert. Die Fischzucht erfordert jedoch eine Kontrolle über Zugang und Nutzung des Gewässers und schließt daher andere Aktivitäten weitgehend aus (vgl. Phillips/Beveridge/Clarke 1991, Dixitulu/Srikishen 1992, Radheyshyam 2001).

Davon betroffen sind vor allem die ärmsten Bevölkerungsgruppen, die auf Gemeinschaftsressourcen angewiesen sind. Viele Aufgaben der Frauen sind von der Verfügung von Wasser abhängig. Die Durchsetzungsfähigkeit dieser Gruppen in diesem

¹ Soweit vorhanden werden in diesem Zusammenhang zur Unterstützung der Argumentation andere Untersuchungen herangezogen. Weitgehend beruhen die Überlegungen aber auf den Forschungsergebnissen der Autorin insbesondere den Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Betroffenen.

² Wesentliche Beiträge zur Diskussion um Krisenprävention entstanden im Rahmen des DAC (exemplarisch DAC 2001b). Für die deutsche EZ fand in diesem Zusammenhang eine interessante Serienevaluierung statt (vgl. Klingebiel 1999).

Nutzungskonflikt ist sehr gering, in der Regel werden die Änderungen der Gemeinshaftsnutzung nicht korrigiert.

Teilweise wird aber auch die Aquakulturaktivität dadurch eingeschränkt, dass die Nutzungsrechte nicht geregelt sind und andere Nutzer nicht ausgeschlossen werden können, was die Erträge der Fischzucht gefährdet.³ Nach einer Untersuchung von ADB/NACA lag die Ursache der Mehrzahl der Konflikte bei der Karpfen-Aquakultur in der Beeinträchtigung der Fischzucht durch andere Nutzer (vgl. ADB/NACA 1998).⁴

Übersicht 15: Interessenlagen bei Aquakulturen in Indien		
	Aquakulturbetreiber	Lokale Bevölkerung
Ländliche Aquakultur	Ausschließliche Nutzung von Gewässern	Unbeschränkte Nutzung von Gewässern für Haushalt, Bewässerung etc.
Industrielle Aquakultur	Günstiges Land, das die Voraussetzungen für Aquakultur erfüllt Ausreichende Verfügung über Wasser Schutz der Produktion	Erhalt des gemeinschaftlichen Nutzungsrechtes von Land Keine Einschränkung der Wasserressourcen Erhalt der Zugangsrechte zu Wegen, Strand und Brunnen Nutzung der Mangroven für Subsistenz- bzw. kleingewerbliche Produktion Erhalt der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft

Das Konfliktpotential bei industrieller Aquakultur ist deutlich höher, da es nicht nur um die konkurrierende Nutzung von Wasser geht, sondern auch um einen Landnutzungskonflikt und die Nutzung/Abholzung von lokalen Mangrovenwäldern (siehe Übersicht 15). Gleichzeitig sind die potentiell negativen Auswirkungen auf die Umgebung deutlich größer (siehe vorangegangene Kapitel). Die bereits beschriebenen nicht-intendierten negativen Wirkungen (Verdrängung traditioneller Aktivitäten, geringere Arbeitsmöglichkeiten und zunehmende Marginalisierung) sind zentrale Konfliktursachen.

³ Vgl. das Fallbeispiel der Enten-Fisch-Zucht in Tamil Nadu bei Rajasekaran (1993).

⁴ Auch die Konzentration auf benachteiligte Gruppen im Rahmen entwicklungspolitischer Projekte kann zu Konflikten führen. Bei einem Projekt der GTZ zur Besatzfischerei in Kerala brachte die Zusammenarbeit mit *Dalits* und *Adivasi* Konflikte mit anderen, ausgeschlossenen Gruppen (vgl. ARGE/COFAD-Gopa 1999: 4). Dieses Problem ist aber bei verschiedenen entwicklungspolitischen Vorhaben vorhanden.

Betroffen sind hiervon wie beschrieben die ärmsten Bevölkerungsgruppen, die die Entwicklung von Shrimpfarmen in ihrer Umgebung als existenzielle Bedrohung empfinden (vgl. z.B. für Region Chilka Hünninghaus 1996, PUCL 1997, NCAS 1998). Die Wahrnehmung extremer Wirkungen durch die Betroffenen einerseits und die großen kommerziellen Kosten, ökonomischen Abhängigkeiten und teilweise Möglichkeiten der Aquakulturbetreiber andererseits bestimmen die Dynamik des Konfliktes.

Soziale und gesellschaftliche Disparitäten

Die industrielle Aquakultur in Indien kennzeichnet (im Gegensatz zur ländlichen Aquakultur), dass viele Aktivitäten von ortsfremden und höherkastigen Unternehmern durchgeführt werden. Angesichts des teilweise sehr fragilen sozialen Gefüges in indischen Dörfern, das für *Dalits* weiterhin von Diskriminierung geprägt ist, tritt dadurch eine Konfliktverschärfung ein. Von vielen traditionellen Bewohnern der indischen Küste wird die Gründung von Farmen durch „a stranger from outside“ (Kocherry 1995: 7) als sehr konfliktträchtig wahrgenommen.

Die Nutzungskonflikte werden daher dadurch verschärft, dass sie entlang der Kastengrenzen im indischen Gesellschaftssystem verlaufen.

Intransparente Entscheidungsprozesse

Ein wichtiger Faktor für den Verlauf von Nutzungskonflikten (Verschärfung oder Beilegung) sind die politischen Entscheidungsprozesse, die über die Aufteilung von Ressourcen entscheiden. Indien wird gemeinhin als die größte Demokratie bezeichnet. Das Land besitzt alle formalen Kennzeichen einer Demokratie, die trotz größter sozialer Ungleichheit ihre Funktionsfähigkeit unter Beweis stellt.⁵ Dennoch gibt es noch zahlreiche Defizite vor allem im Hinblick auf Transparenz politischer Prozesse und Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen auf verschiedenen Ebenen.

Im Spannungsverhältnis der Rahmenbedingungen eines demokratischen Rechtsstaates einerseits und extrem ungleichen sozialen und ökonomischen Durchsetzungsbedingungen unterschiedlicher Akteure andererseits findet auch die Entwicklung des Aquakultursektors statt. Mit Umsetzung der wirtschaftspolitischen Reformen ist der Spielraum privater Akteure größer geworden, wobei private Unternehmen u.a. in exportorientierten Branchen für die indische Regierung eine größere Bedeutung gewonnen haben.

Den Aktivitäten im Aquakultursektor gehen verschiedene Entscheidungsprozesse voraus, die z.B. bei der Vergabe der Nutzungsrechte an Ressourcen eine wichtige Rolle spielen. Die staatlichen Richtlinien werden von gewählten Entscheidungsträgern bzw. der jeweiligen Verwaltung umgesetzt und grundsätzlich kann jeder Bürger staatliche Entscheidungen bzw. privatwirtschaftliche Aktivitäten rechtlich überprüfen zu lassen.

Der Aquakultursektor bildet dabei keine Ausnahme von den strukturellen Faktoren, die in Indien Transparenz und Beteiligung bei Entscheidungsprozessen erschweren. Zur Analyse der gesellschaftspolitischen Wirkungen ist es daher interessant

- welche Entscheidungsprozesse für die Aquakultur relevant sind und

⁵ Zahlreiche Autoren haben sich mit der indischen Demokratie beschäftigt und sind mehrheitlich zum Urteil gekommen, dass sie trotz aller Schwächen funktioniert (vgl. exemplarisch Sen 1999b, Sharma 1999, Kohli 2001).

- welche Faktoren darauf Einfluss nehmen.

In der ländlichen Aquakultur sind die zentralen Entscheidungen, die über die Vergabe von Wasserrechten. Befinden sich die Teiche in Privatbesitz, ist die Vergabe der Nutzungsrechte gesellschaftspolitisch nicht relevant. Anders sieht es bei den Ressourcen aus, über deren Nutzung von staatlichen Akteuren entschieden wird. Diese Entscheidungsprozesse finden an mehreren Stellen statt:

- Wenn die Wasserressourcen in staatlichem Besitz sind, entscheiden Behörden über die Nutzung bzw. Verpachtung. Dem zugrunde liegen gesetzliche Regelungen, inwieweit eine Verpachtung nur an Kooperativen oder auch an Privatpersonen möglich ist (z.B. in Westbengalen oder Tamil Nadu) und zu welchen Bedingungen.
- Die FFDA's treffen Entscheidungen über die Verteilung von Vergünstigungen und den Zugang zu Bildungsangeboten.
- Die Richtlinien über die Vergabe und die Bedingungen von Krediten für die ländliche Aquakultur werden von der staatlichen Entwicklungsbank NABARD bestimmt.

Formal gibt es für die Entscheidungen staatlicher Stellen in diesem Zusammenhang Richtlinien, die auch eine Überprüfung ermöglichen sollten. Real ist sowohl bei den Entscheidungen über politische Rahmenvorgaben innerhalb des Aquakultursektors und der Umsetzung dieser Bestimmungen ein Manko an Rechtsstaatlichkeit und Beteiligung zu erkennen. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Es gibt keine regionale oder nationale Vertretung der Betreiber ländlicher Aquakultur, die deren Interessen bei der Formulierung der Richtlinien einbringen könnte bzw. die Einhaltung überwacht. Daher kommt der Beratung z.B. durch staatliche Forschungsinstitutionen ein hoher Stellenwert zu.
- Die Interessen anderer Nutzer z.B. an Wasserressourcen werden unzureichend einbezogen, wenn es sich um Subsistenzinteressen handelt und Gruppen mit niedrigem sozialen Prestige in der indischen Gesellschaft (Adivasi, Dalits) betroffen sind.

Die Entscheidungsprozesse bei der industriellen Aquakultur betreffen ähnliche Ressourcen. Allerdings sind in diesem Zusammenhang nicht Entscheidungen über die Nutzung existierender Gewässer zentral, sondern über Land, das entweder im Privatbesitz ist oder dem Staat gehört. Zusätzlich von Interesse sind die Entscheidungen über Subventionen und Trainingsmöglichkeiten durch BFDA's, während NABARD die Finanzierungsmöglichkeiten über das Bankensystem bestimmt.

Die Entscheidungsprozesse für die industrielle Aquakultur werden dabei innerhalb eines eindeutig stärker verregelten Rahmens getroffen. Dies gilt insgesamt für wirtschaftliche Aktivitäten an der indischen Küste. Zentral ist bislang das CRZ, welches die Nutzungsmöglichkeiten an der Küste detailliert regelt. Gleichzeitig befinden sich große Teile des Landes an der Küste im staatlichen Besitz und sind der gemeinschaftlichen Nutzung überlassen, die ebenfalls rechtlich geregelt ist.

Das Verfahren vor dem obersten indischen Gerichtshof, das 1996 erfolgte Urteil und seine Umsetzung machen verschiedene Aspekte der politischen Entscheidungsprozesse bezüglich der industriellen Aquakultur deutlich:

- Verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure haben sich etabliert und vertreten die Interessen der Fischergemeinschaften bzw. anderer Küstenbewohner.
- Das Verfahren der *public interest litigation* ermöglicht es zivilgesellschaftlichen Akteuren, auf die Einhaltung gesetzlicher Standards durch Unternehmen und Behörden zu klagen und Recht zu erhalten.
- Das Urteil des *Supreme Court* zeigt auf, dass die lokale und regionale Entscheidungsfindung bis zu diesem Urteil sich zumindest nicht ausreichend an den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen orientierte. Laut dem Urteil entsprach die Mehrzahl der Betriebe nicht den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen.
- Trotz des eindeutigen Urteils ist die Umsetzung bislang weitestgehend ausgeblieben und der Vollzug ausgesetzt. Nicht nur die Akteure der Shrimpindustrie, sondern auch staatliche Institutionen haben eine Umsetzung immer wieder erfolgreich verhindert.

Ein weiterer Punkt wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren immer wieder angesprochen:

- Korruption, die ein weit verbreiteter Bestandteil der staatlichen Entscheidungsfindung in Indien ist, führe auf allen staatlichen Ebenen dazu, dass Entscheidungen zugunsten der industriellen Shrimpzucht getroffen würden⁶.

Die Möglichkeiten vor Ort der von Bau und Betrieb von Shrimpfarmen betroffenen Bevölkerungsgruppen, auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen zu pochen und diese umzusetzen, sind sehr begrenzt. Betroffen sind vor allem äußerst arme Fischergemeinschaften, die ohne Unterstützung, sich kaum einbringen können. Um Rechte durchzusetzen, müssen diese Rechte sowie mögliche Handlungsmöglichkeiten bekannt und die materiellen als auch persönlichen Voraussetzungen zur Umsetzung gegeben sein. Nicht zufällig sind die Protestbewegungen innerhalb indischer Fischergemeinschaften aus der bereits vorher existierenden langjährigen Arbeit von NRO entstanden.⁷ Die Konfliktfähigkeit der betroffenen Bevölkerungsgruppen an der indischen Küste wird durch die Unterstützung der NRO gesteigert, die Organisation und rechtliche Vertretung und so auch die Klage vor dem Obersten Gerichtshof 1994 ermöglichten.

Insgesamt ist das Machtverhältnis in diesem Konflikt jedoch sehr ungleich. Finanzielle Möglichkeiten und weitgehende Interessenübereinstimmung von lokalen bis nationalen Entscheidungsträgern mit Aquakulturbetreibern können durch die Selbstorganisation der Betroffenen nicht aufgewogen werden.

Das erklärte Interesse der Regierung an einem Ausbau der industriellen Aquakultur führt auf allen Ebenen zu einer eher zurückhaltenden Anwendung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen. Die *Aquaculture Authority* vergibt seit 1997 Lizenzen für

⁶ *Transparency International* spricht in dem *Global Corruption Report 2001* davon, dass es sich in Indien um „systemic public and private sector corruption“ handelt (*Transparency International 2001*: 39). Im *Corruption Perception Index 2001* von *Transparency International* nimmt Indien Platz 71 von 91 Rängen ein.

⁷ Beispiele hierfür sind in Tamil Nadu die Arbeit von *Law Trust* sowie von *Prepare* in Andhra Pradesh.

den Betrieb, doch viele Farmen stellen keine Anträge. Um die Betreiber zu motivieren, spricht der *Commissioner of Fisheries* von Andhra Pradesh Murthy auf einem Treffen mit Shrimpfarmern den tatsächlichen Entscheidungsprozess der Aquakulturbehörde offen aus: Die Betreiber von bislang illegalen Farmen bräuchten keine Sanktionen zu fürchten und sie müssten bei der Anmeldung bei der *Aquaculture Authority* lediglich angeben, traditionell oder modifiziert traditionell zu produzieren, dann erhielten sie eine Lizenz, da dies nicht überprüft würde (vgl. The Hindu 2001b).

9.2 Menschenrechtsverletzungen

Menschenrechtsverletzungen im Umfeld ländlicher Aquakultur sind in Indien nicht dokumentiert und aufgrund des geringen Konfliktpotentials unwahrscheinlich.

Das Konfliktpotential der industriellen Aquakultur ist deutlich höher; starke kommerzielle Interessen der Betreiber, Kreditgeber und politischen Akteure stehen auf dem Spiel, die Anwohner wiederum sehen sich in ihrer Existenz bedroht. Dies führt zu einer intensiven Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern der Shrimpzucht, die mehrheitlich gewaltfrei geführt wird. In den 90er Jahren ist es aber immer wieder zu gewalttätigen Übergriffen von Betreibern und staatlichen Instanzen gekommen, die sich gegen die Gegner der Shrimpaquakulturen richteten. Die Mittel der Polizei wurden teilweise gezielt gegen Gegner der Shrimpaquakultur eingesetzt; z.B. wurde in Andhra Pradesh ein kritischer Journalist, der mit den Protestbewegungen zusammenarbeitete unter dem *Terrorist and Disruptive Activities Prevention Act* für zehn Monate inhaftiert (vgl. NCAS 1998: 9).

Menschenrechtsverletzungen bei den Auseinandersetzungen um Aquakultur in Indien müssen auch im Kontext der Auseinandersetzungen zwischen den Kasten gesehen werden. Die betroffene Bevölkerung an den Küsten gehört mehrheitlich zu den Dalits. Gerade in ländlichen Regionen Indiens ist Gewalt gegen Dalits weit verbreitet und wird auch von staatlichen Behörden weitgehend ignoriert. Im Kontext der Auseinandersetzungen um Shrimpfarmen sind zahlreiche gewalttätige Übergriffe auf Demonstranten bzw. Dorfbewohner dokumentiert. Der *Human Rights Watch World Report 1998* spricht von "abuses by shrimp company employees and the local police who had engaged in beatings and arrests of local villagers and activists organizing protests against the shrimp farms" (HRW 1998).

Am deutlichsten wurde dies im Juni 1999 als vier Demonstranten in Orissa von der Polizei erschossen und weitere 13 verletzt wurden, weil sie die mangelnde Umsetzung des Urteils des *Supreme Courts* kritisierten. Eine Untersuchung dieses Zwischenfalls hat bislang nicht stattgefunden.

9.3 Schlussfolgerungen

Aquakulturen nutzen Ressourcen, die in Indien knapp sind. Daraus entstehen Nutzungskonflikte, die sich bei der industriellen Aquakultur durch die teilweise sehr negativen Auswirkungen des Betriebs der Anlagen noch verstärken. Transparente

rechtsstaatliche Entscheidungsprozesse sind bei dieser Ausgangslage besonders wichtig, um Benachteiligungen zu vermeiden und Konflikte friedlich zu regeln.

Übersicht 16: Gesellschaftspolitische Wirkungen der Aquakultur		
	Ländliche Aquakultur	Industrielle Aquakultur
Konfliktpotential	Gering	Hoch
Politische Entscheidungsprozesse	Geringe Transparenz	Gravierende Verletzungen rechtlicher Bestimmungen, Korruption
Menschenrechtsverletzungen	Keine	Dokumentiert

Diese Voraussetzungen sind in Indien nur teilweise gegeben. Die großen sozialen und ökonomischen Unterschiede der Konfliktparteien (Zivilgesellschaft einerseits Aquakulturindustrie andererseits) werden durch die Parteinahme staatlicher Stellen für die kommerziellen Aquakulturunternehmen noch verschärft und führen teilweise zu Menschenrechtsverletzungen. Weitergehende Untersuchungen gesellschaftspolitischer Ebenen wären für die Aquakulturentwicklung in Indien sehr interessant und würden zusätzliche Ansatzpunkte über bestehende Zusammenhänge und für notwendige Maßnahmen geben.