

Recht auf Selbstbestimmung?

Der Kampf indigener Gemeinschaften in Honduras um ihre Territorien und der Streit um die freie, vorherige und informierte Konsultation

www.oeku-buero.de

Mindestens 370 Millionen Menschen weltweit, fünf Prozent der Weltbevölkerung, rechnen sich selbst oder werden zu den so genannten „indigenen Völkern“ gerechnet. Auch wenn die Bezeichnung „indigen“ (lateinisch für den Kolonialbegriff „eingeboren“) und der Begriff „Volk“ - als vermeintlich „natürliche“ oder homogene „kulturelle“ Entität - hochproblematisch sind, so sind die Kämpfe indigener Gemeinschaften um ihre Rechte doch höchst legitim. Indigene Gemeinschaften haben besondere Sitten und Gebräuche und vor allem einen besonderen Bezug zu ihren seit Jahrhunderten bewohnten, vorkolonialen Territorien. Sie umfassen neben dem Boden und dem Untergrund, auch Luft, Wasser und Wälder, alle natürlichen Gemeingüter, ihr ganzes Habitat. 60 Prozent der weltweiten Rohstoffe befinden sich im Bereich eben dieser indigenen Territorien. Bergbau-, aber auch Energie-, Tourismus- und andere Infrastrukturprojekte sowie die Folgen des Klimawandels bedrohen mehr denn je die materielle und spirituelle Existenz der Gemeinschaften.

Im zentralamerikanischen Honduras leben, so von indigenen Verbänden 2007 erhobene Daten, 1,5 Millionen Lenca, Pech, Tawaka, Miskito, Maya Chortí, Nahua, Tolupanes sowie Garifuna und englischsprachige Schwarze. Sie machen

etwa 20 Prozent der Bevölkerung aus. Mehr als Dreiviertel von ihnen leben auf ihren angestammten Territorien, die meisten in Gebieten mit sehr hoher Biodiversität und/oder großem Reichtum an Bodenschätzen.

„Die indigenen Völker von Honduras leben in einer kritischen Situation, weil ihre Rechte auf Grund und Boden, Territorien sowie natürliche Ressourcen nicht geschützt werden und weil sie Gewalttaten ausgesetzt sind, sobald sie ihre



Frauen sind das Rückgrat der matrifokalen Gemeinschaften der Garifuna in Honduras. Tourismus-, Energie- und Bergbauprojekte zerstören die Grundlagen ihrer Kultur. Foto: OFRANEH

Rechte einfordern. Dies alles in einem generellen Kontext der Gewalt und Straflosigkeit und des fehlenden Zugangs zur Justiz. Dazu kommen Ungleichheit, Armut und das Fehlen angemessener sozialer Grundversorgung, wie etwa Bildung und Gesundheit.“ (Tauli-Corpuz 2016a)

INTERNATIONALER SCHUTZ FÜR INDIGENE RECHTE

Die Rechte indigener Gemeinschaften werden auf internationaler Ebene durch die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation - ILO) und die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) besonders geschützt. Bedeutsam ist aber auch die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die modernere internationale Standards setzt. Bis heute ist die ILO Konvention 169 allerdings das einzige verbindliche Abkommen. In Honduras trat es 1995 in Kraft. Indigene Organisationen wie der Rat der Indigenen- und Volksorganisationen von Honduras (COPINH) und die Garifuna-Organisation OFRANEH hatten Wochen lang vor dem Parlament dafür demonstriert. Artikel 7 der Konvention betont das Recht indigener Gemeinschaften, über ihre eigenen Prioritäten zu entscheiden und Kontrolle über ihre eigene Entwicklung auszuüben. Wichtigstes Instrument der Konvention ist die freie, vorherige und informierte Konsultation der indigenen Gemeinschaften. Sie gilt für staatliche Maßnahmen (z.B. Gesetzesvorhaben, Bildungspläne etc.) ebenso wie etwa für Bauprojekte, deren Auswirkungen sie betreffen.

Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP)	Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (ILO Konvention 169)
2007	1991
rechtlich nicht bindend	rechtlich verbindlich
normative Wirkung; kann Völkergewohnheitsrecht verändern; definiert internationale Standards	bisher einziges verbindliches Instrument zum Schutz der Rechte indigener Völker
von 144 Staaten verabschiedet; für alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen gültig; hohe Legitimität	nur von 22 Staaten ratifiziert (+ Luxemburg 2019), kaum neue Mitglieder in den vergangenen 20 Jahren; Deutschland hat nicht ratifiziert
Grundrecht auf Selbstbestimmung im Zentrum; kollektive Rechte explizit anerkannt	Recht auf Konsultation und Partizipation (als Verfahrensrechte) im Zentrum; Land- und Ressourcennutzungsrechte nicht präzise formuliert
klarer Umweltbezug	schwach formulierter Umweltbezug
große Implementierungsdefizite; mangelnder Kooperationswillen vieler Staaten	Umfangreiche Monitoring- und Beschwerdemechanismen; Empfehlungen könnten gerichtlich durchgesetzt werden

nach: Rüttinger/Griestop (2015)

In den vergangenen 25 Jahren zeigte sich, dass Konsultationen in Honduras, wenn überhaupt, erst nach der meist illegal erteilten Genehmigung von Projekten in Form simpler Informationsveranstaltungen oder als Abstimmungen mit ausgewählten Gemeindevertreter*innen durchgeführt wurden.

Nicht-Konsultation oder Manipulation war und ist an der Tagesordnung. Verarmte Gemeinden werden durch Versprechungen sozialer Projekte gespalten, Gegner*innen diffamiert, verfolgt und getötet. Prominentestes, aber bei weitem nicht einziges, Beispiel ist der Mord an Berta Cáceres wegen ihres Widerstandes gegen das Wasserkraftwerk „Agua Zarca“ im März 2016. Der Widerstand indigener und kleinbäuerlicher Gemeinden wird in Honduras auch weiterhin mit massiver Repression durch staatliche und paramilitärische Sicherheitskräfte und Kriminalisierung beantwortet.

„Der kollektive Landbesitz ist der Nährboden für Delinquenz und Aufstand, deswegen müssen die indigenen Territorien zerstört und gewaltsam oder auf dem Weg von Über-einkommen in das korporative, transnationale Modell des Privatbesitzes eingegliedert werden.“ - Geoffrey Demarest, zitiert nach: González Pazos, Tierra, territorio y vida (2017)

„Das Eigentumsregime ist eine so fundamentale Institution, dass es nicht herzustellen bedeutet, niemals den Zustand zu überwinden, der die Präsenz des Soldaten notwendig macht.“ - Geoffrey Demarest, Property and Peace (2008)

DER STREIT UM DAS VETORECHT

Neben der Repression unterminiert auch die nationale Gesetzgebung das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Gemeinden, deren Territorien meist auf kollektivem Besitz gründen. Seit 2004 ermöglicht etwa das Gesetz über Eigentum (2004), Privatgrundstücke aus unveräußerlichem, indigenem Gemeindeland herauszuberechnen. Das Gesetz über Sonderentwicklungszonen (ZEDE, vormalig „Charter Cities“, 2016), das Gesetz zur Förderung des Tourismus (2017) sowie weitere Gesetze und Verordnungen, wie das Dekret zur Geheimhaltung von Umweltgutachten (2018) widersprechen international garantierten Rechten.

In diesem Kontext streben verschiedene Instanzen seit einigen Jahren an, auch die ILO Konvention 169 in ein nationales Gesetz zu gießen. Bei indigenen Gemeinschaften wegen der Inwertsetzung der Naturgü-



ter umstrittene UN- und EU-Programme wie REDD+ (zur Reduktion von Treibhausgasen) und AVA FLEGT (zur Regulierung des Handels mit Tropenhölzern) führten zu Druck in Richtung auf ein Gesetz. Auch die honduranische Regierung selbst sieht darin offenbar die Möglichkeit, nationalen und internationalen Investoren Rechtssicherheit bei der Durchsetzung beispielsweise von Bergbauprojekten, Tourismusanlagen, Palmölplantagen und Logistikzentren zu bieten. 2012 leitete der Staat ein Gesetzgebungsverfahren ein, das jedoch nicht vorankam. 2016 nahm das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (PNUD) den peruanischen Anwalt und Politikwissenschaftler Ivan Lanegra unter Vertrag. Er adaptierte das peruanische Konsultationsgesetz für Honduras. Der daraus entstandene Gesetzesvorschlag durchlief einen Sozialisierungsprozess mit indigenen Vertreter*innen, die Meinungen zu dem bereits vorgefertigten Text abgeben konnten, was von PNUD und honduranischem Staat „Konsultation“ genannt wurde. Am 30. Mai 2016 präsentierte das unabhängige, regierungskritische Menschenrechtsobservatorium der indigenen Gemeinschaften von Honduras ODHPINH im Kongress einen eigenen Gegenentwurf. Auf Druck der Exekutive wurde dieser ad acta gelegt und nur der PNUD-Entwurf weiter bearbeitet. Mit Unterstützung der ILO nahm der honduranische Staat schließlich in Artikel 2 auf, dass die Konsultation „kein Vetorecht beinhaltet“. Indigene Gemeinschaften lehnten den Vorschlag und das Prozedere in mehreren großen, selbstorganisierten Versammlungen entschieden ab. (OFRANEH 2018)

Die UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte indigener Völker, Victoria Tauli-Corpuz schlug nach Besuchen in Honduras verschiedene Punkte zur Lösung des Konfliktes vor (siehe Kasten). Sie fand bei den honduranischen staatlichen Stellen und beim Unternehmerverband bisher keinerlei Gehör. Der kritisierte Gesetzesvorschlag wurde Mitte 2018 in den Kongress eingebracht. Sobald das Gesetz verabschiedet ist, bleibt den indigenen Gemeinden nur noch das riskante Mit-

tel des öffentlichen Protestes und das, auch von nicht-indigenen Gemeinden vielfach angewandte, Instrument lokaler Gemeindeversammlungen (cabildos abiertos), deren Votum jedoch als nicht bindend interpretiert wird.

VORSCHLÄGE DER UN-SONDERBERICHTERSTATTERIN

1. PROTAGONISMUS DER INDIGENEN GEMEINSCHAFTEN Es sollte ein offener und umfassender Dialog über die Mechanismen künftiger Konsultationen inklusive der einzelnen Etappen und ihrer Dauer stattfinden. Dazu müsste ein Klima des Vertrauens hergestellt werden, in dem transparente und mit den indigenen Gemeinschaften abgestimmte Verhandlungen in gutem Glauben, auf Augenhöhe und ohne Machtungleichgewichte möglich sind. Die Zahl der Teilnehmenden dürfe nicht limitiert und nicht auf staatlich akkreditierte Repräsentant*innen beschränkt werden. Den indigenen Gemeinschaften komme von Rechts wegen eine Protagonistenrolle in diesem Dialog zu. Dem historischen Modell, indigenen Völkern von außen Entscheidungen aufzuzwingen, sei ein Ende zu bereiten.

2. ENDE DER KRIMINALISIERUNG Unabhängig von der Zustimmung zu einem Konsultationsgesetz müsse der Staat den Forderungen der indigenen Gemeinden nachkommen, dass ihre Rechte geschützt würden, ihre Kriminalisierung wegen der Verteidigung ihrer Gemeingüter müsse beendet, die Verletzung ihrer Menschenrechte untersucht und verfolgt werden.

3. MORATORIUM Bis zu einer Einigung sollten sämtliche Projekte, die einer Konsultation bedürfen, auf Eis gelegt werden. Auch ohne eine Einigung oder eine Gesetz bleibe die freie, vorherige und informierte Konsultation Pflicht des honduranischen Staates. Die Konsultationspflicht gelte auch für Maßnahmen, die (noch) nicht legal anerkanntes indigenes Gemeindeland betreffen.

4. GESETZE Nationale Gesetze, die den internationalen Normen über die Selbstbestimmung indigener Völker widersprechen, müssten revidiert werden. Die Gesetzgebung zu extraktivistischen Projekten müsse den internationalen Standards zum Schutz der Rechte indigener Völker angepasst werden.

5. IMPACTSTUDIEN Studien über die Umweltfolgen, aber auch die kulturellen und sozialen Auswirkungen der geplanten Projekte seien unverzichtbarer Bestandteil des Konsultationsprozesses. Sie müssten gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden durchgeführt werden und ihre Ergebnisse müssten zwingend in die Entscheidungen über ein Projekt einfließen. Pure technische Umweltverträglichkeitsstudien durch staatliche oder private Unternehmen seien nicht ausreichend. Die Gemeinden müssten Zugang zu allen Studien haben und ausreichend Zeit, um ihre Bedeutung zu analysieren.

6. KLAGERECHT Gegen staatliche Entscheidungen, denen die betroffenen indigenen Gemeinschaften nicht zustimmten, müsse es ein Klagerecht geben. Der Staat müsse nachweisen, dass internationale Menschenrechtsgarantien eingehalten seien und die Notwendigkeit des Projektes und das öffentliche Interesse größer seien als die Bedeutung der betroffenen Territorien und Naturgüter für die indigenen Gemeinschaften. Angesichts deren überragender Bedeutung für die in ihrer Existenz gefährdeten Gemeinschaften sei diese Verhältnismäßigkeit kaum begründbar. Wirtschaftliche Interessen oder die Generierung von Einkünften allein rechtfertigten ohnehin kein öffentliches Interesse.

Eigene Zusammenfassung und Übersetzung nach Tauli-Corpuz 2016b und 2017



„Für die Verteidigung der Territorien und der Kultur“ - ermordet: Berta Cáceres (I) Foto: COPINH

INTERVIEW MIT MIGUEL ANGEL URBINA, JURIST AUS GUATEMALA, MITGLIED DER INTERNATIONALEN EXPERT*INNENKOMMISSION GAPE ZUR AUFLÄRUNG DES MORDES AN BERTA CÁCERES

Vielfach sieht es ja so aus, als würde die Umsetzung der ILO-Konvention 169 in nationales Recht für die indigenen Gemeinden eher einen Rückschritt als einen Fortschritt bedeuten. Stimmt das?

In Guatemala ebenso wie in Honduras wurde ein Gesetzgebungsverfahren für ein Konsultationsgesetz eingeleitet. Das Problem dabei ist, dass die Konvention 169 als Norm vorsieht, dass das Prozedere für die Konsultation ebenfalls mit den indigenen Gemeinschaften konsultiert werden muss. Man versucht also ein Gesetzgebungsverfahren von Seiten des Staates voranzutreiben, obwohl die Norm ist, dass es aus einer Interaktion zwischen Staat und Gemeinden oder Völkern entstehen müsste. In jüngster Zeit hat Costa Rica einen solchen, wesentlich passenderen, Weg eingeschlagen. Staatliche Stellen und indigene Autoritäten haben einen zweijährigen gemeinsamen Prozess durchlaufen, an dessen Ende ein adäquaterer Mechanismus stand, wie die Völker konsultiert werden können.

OFRANEH und andere Organisationen aus Honduras beklagen, dass der dortige aktuelle Gesetzesentwurf nur sozialisiert wurde. Und dass er die vorherige, freie und informierte Konsultation von einem Recht zu einem administrativen Akt herunterstuft und kein Vetorecht für die indigenen Gemeinden enthält, deren natürliche Ressourcen ausgebeutet werden sollen. Offenbar vertreten internationale Expert*innen und auch die ILO selbst aber genau diese Auffassung.

Ich finde, dass diejenigen, die sich für Expert*innen halten, den Sinn des Übereinkommens verfälschen. Artikel 6 der ILO Konvention 169 ist in zwingender Form abgefasst. Die vorherige Konsultation jeglicher staatlicher Maßnahmen, für die Konzessionen für Naturressourcen vergeben werden, ist verpflichtend. Da ist kein Ermessensspielraum. Artikel 6, Absatz 1 bestimmt ganz klar, dass der Staat verpflichtet ist, die Konsultation durchzuführen. Absatz 2 des gleichen Artikels sagt klar, dass die Konsultation dazu dient, eine Einigung zu erzielen oder eine Zustimmung zu erreichen. Wenn es also zu keiner Einigung käme, wenn die Zustimmung nicht gegeben würde, dann wäre jegliche staatliche Entscheidung über diese Güter illegal. Die angeblichen Expert*innen der ILO und auch die ILO selbst haben den Artikel so ausgelegt, als gäbe es da einen Ermessensspielraum. In diesem speziellen

Fall ist die Norm aber zwingend und erlaubt keine Interpretation wie die Expert*innen der ILO oder einige Regierungen oder Unternehmenssektoren das verlangen.

Warum sollten die Expert*innen der ILO einen ihrer wichtigsten Texte – den einzigen auf internationaler Ebene, der Rechte für indigene Völker verbindlich vorschreibt – derart missinterpretieren?

Entweder sie verstehen ihn nicht, oder sie wollen Verwirrung stiften. Und diese Verwirrung ist das eigentliche Problem. Dadurch haben wir nun Sektoren, die sagen: „Na gut, dann gehen wir mit den Konsultationsprozessen so weiter.“ Und am Ende kommen dann illegale Prozesse dabei heraus. Die Konzessionierung von Projekten zur Ausbeutung von Naturressourcen bringt das große Problem mit sich, dass sehr viele Gegner*innen getötet werden. Beispiele sind Berta Cáceres oder Führungspersonen der Gemeinden wie im Fall von Minera San Rafael in Guatemala. Das Ausmaß von Gewalt, das die Unternehmen geschaffen haben, die unter diesen Umständen Naturressourcen ausbeuten, ist extrem groß. Das will aber weder die Politik noch die Wirtschaft wahrhaben. Der Preis, den die Gemeinden zahlen, ist extrem hoch.

Viele der Länder, die das Übereinkommen 169 ratifiziert haben, taten das vor über zwanzig Jahren. Woher kommt dieser Druck jetzt unbedingt schnell eine nationale Gesetzgebung zu brauchen?

Gemäß internationalen Standards sind für die Anwendung des Übereinkommens 169 keine Gesetze nötig. Die Gesetzgebungsverfahren dafür sind recht neu und sie haben das Ziel, die Bedeutung des Übereinkommens zu mindern. Mir scheint, sie bilden ein Komplott gegen das Übereinkommen selbst. Leider war es im Fall von Guatemala die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, welche die Entwicklung eines Leitfadens für die Konsultation vorangetrieben und den entsprechenden Gesetzesvorschlag unterstützt hat. Ich glaube, es fehlt das Verständnis dafür, was ein Übereinkommen dieser Art auf internationaler Ebene bedeutet. Oder man möchte den Eindruck erwecken, dass es so ist. Denn natürlich kann auch Absicht dahinter stecken. Das Übereinkommen 169 ist sehr klar in Bezug auf seine Tragweite und braucht keine weitere gesetzliche Umsetzung. Einige Länder, wie zum Beispiel Costa Rica, haben das so interpretiert. Und Costa Rica hat die geringeren Gewalttaten. In Ländern, in denen Debatten über den verbindlichen Charakter des Übereinkommens angefangen wurden, über die Pflicht oder das Ermessen, Konsultationen durchzuführen, sind die Gewaltindizes dagegen enorm hoch. Ecuador ist ein Beispiel, aber auch Honduras, Peru selbst, Guatemala, auch Mexiko. Es ist offensichtlich, dass es da Absichten bestimmter Wirtschaftskreise und politischer Sektoren gibt, die dem Übereinkommen eine andere Bedeutung zuschreiben, obwohl diese eigentlich sehr klar ist.

Das Gespräch führte Jutta Blume am 15.10. 2018. Kürzungen & Übersetzung: Ökubüro.

Anmerkung d. Red.: Die Erstellung des „Leitfadens für die Implementierung der Konsultation indigener Völker“ 2017 wurde vom guatemaltekischen Arbeits- und Sozialministerium initiiert. Als nächster Schritt wurde ein Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht, der nicht mit den indigenen Gemeinden Guatemalas konsultiert wurde. Die Mayaorganisation Consejo de los Pueblos Mayas legte beim Verfassungsgerichtshof Rechtsmittel dagegen ein.

QUELLEN UND WEITERE INFORMATIONEN

Text der ILO Konvention 169 auf Deutsch: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--normes/documents/normativeinstrument/wcms_c169_de.htm

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf

Rüttiger, Lukas/Laura Griestop: Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker und dem Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. (2015) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/umsoress_kurzsteckbrief_undriplio_final.pdf

Tauli-Corpuz, Victoria (2016a) Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples on her visit to Honduras <https://digitallibrary.un.org/record/847080>

Tauli-Corpuz, Victoria (2016b): Comentarios de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el Anteproyecto de Ley Marco de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños (Honduras) <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2016-honduras-unsr-comentarios-anteproyecto-ley-consulta-sp.pdf>

Tauli-Corpuz, Victoria (2017): Observaciones adicionales de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el proceso de regulación de la consulta previa en Honduras. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2017-06-09-honduras-unsr-additional-observations.pdf>

Rombouts, Sebastiaan: The Evolution of Indigenous Peoples' Consultation Rights Under the ILO and UN Regimes: A Comparative Assessment of Participation, Consultation, and Consent Norms Incorporated in ILO Convention No. 169 and the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and Their Application by the Inter-American Court of Human Rights in the Saramaka and Sarayaku

Judgments (2017). Download über: <https://srn.com/abstract=3010261>

Rombouts, Sebastiaan: Written submission to the EMRIP expert seminar on free, prior and informed consent, Consultation and Consent Norms under ILO Convention No 169 and the UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples Compared. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/RomboutsSJ.pdf>

Blog der Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH): <https://ofraneh.wordpress.com/category/ley-consulta-previa/>

„Honduras: Hat es Sinn Konsultationen durchzuführen, wenn wir kein Recht haben, selbst über unsere Territorien zu bestimmen?“ <https://www.oeku-buero.de/details-28/honduras-hat-es-sinn-konsultationen-durchzufuehren-wenn-wir-kein-recht-haben-selbst-ueber-unsere-territorien-zu-bestimmen.html>

Global Witness: Honduras. The deadliest place to defend the planet (2017) Download über: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/>