

GIBT ES KOLLEKTIVE RECHTE?

DER GRUPPENSPEZIFISCHE SCHUTZ IM VÖLKERRECHT

AM BEISPIEL DES ÜBEREINKOMMENS 169

Das Übereinkommen 169 (C169) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über indigene und in Stämmen lebende Völker zeigt, wie durch kollektive Rechte der Erhalt und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch internationale Verträge gesichert werden kann.

In Lateinamerika gibt es mehr als 400 indigene Völker.¹ Gerade durch wachsenden Energiebedarf auf dem Kontinent sind indigene Gemeinschaften zunehmend von Bauvorhaben auf ihren Ländereien betroffen. Dadurch werden die natürlichen Lebensgrundlagen der dort lebenden Menschen bedroht, was sich auf die Möglichkeit sich selbständig, unabhängig und ausreichend zu ernähren, auswirkt.

Schutz gegen derartige Verletzungen können völkerrechtliche Regelungen gewähren. Denn unabhängig von ihrer Kritikwürdigkeit bieten das Völkerrecht und internationale Menschenrechtsabkommen eine sinnvolle Arbeits- und Argumentationsgrundlage für Betroffene und Nichtregierungsorganisationen. So können gerade durch menschenrechtliche Gewährleistungen aus völkerrechtlichen Verträgen individuelle und kollektive Rechte näher bestimmt werden. Sie helfen, den Staat an seinen Verpflichtungen zu messen, die er gegenüber anderen Staaten eingegangen ist – auch wenn sich Betroffene erst einmal nur im Rahmen vermeintlicher staatlicher Gewährleistungen bewegen. Wer rechtskritisch hinterfragt und trotzdem für die Einhaltung von Menschenrechten kämpft, bewegt sich permanent in diesem Antagonismus.

Konzeptionelle Grenze von Menschenrechten

So genannte Menschenrechte „erster Generation“, also klassisch-bürgerliche Menschenrechte, die grundsätzlich individuelle Abwehransprüche gegen den Staat gewährleisten sollen, stoßen konzeptionell an ihre Grenzen, wenn es um die Durchsetzung von sozialen Rechten, wie beispielsweise dem Recht auf Nahrung, geht. Denn Gefahren oder erhebliche Beschränkungen müssen nicht mehr nur vom Staat ausgehen. Und auch wenn diese klassischen individuellen und auf den Nationalstaat bezogenen Abwehrrechte als Kollektivrechte ausgestaltet sind, wie etwa die Versammlungsfreiheit, ist auch hier zumeist ein Individualbezug erforderlich, um diese Rechte geltend zu machen.² Demgegenüber bedarf es bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einer anderen Herangehensweise. Die so genannten Menschenrechte „zweiter Generation“, die völkerrechtlich unter anderem im Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (United Nations (UN)-Sozialpakt) kodifiziert sind, sind sehr staatsbezogen und keine klassischen Abwehrrechte: Durch das Recht

auf Wohnen, auf einen angemessenen Lebensstandard oder auf Bildung, um nur einige wenige zu nennen, werden eher Leistungsansprüche geltend gemacht, die an den Staat gerichtet sind.

Menschenrechte unterscheiden sich also in ihrer Konzeption und in ihrem Schutzzweck.

Menschenrecht auf Wasser

Dass keine strenge Trennung zwischen Menschenrechten erster und zweiter Generation möglich ist, zeigt das Menschenrecht auf Wasser. Zwar ist es erst seit Juli 2010 durch eine Resolution der UN-Generalversammlung explizit als eigenständiges Menschenrecht benannt worden. Schon vor der Resolution war aber wesentlich länger anerkannt, dass das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt) auch das Recht auf Wasser umfasst. Der UN-Sozialausschuss, der in seinen General Comments die einzelnen Rechte des Paktes auslegt und konkretisiert, geht davon aus, dass wegen der nicht abschließenden und regelbeispielhaft genannten Gewährleistungen, wie ausreichende Ernährung, Bekleidungen und Unterbringung, auch das Recht auf Wasser erfasst ist.³ Zudem stehe es in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Recht auf „in Höchstmaßen erreichbare körperliche und geistige Gesundheit“ (Art. 12 Abs. 1 UN-Sozialpakt), mit dem Recht auf angemessenes Wohnen und Ernährung (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt) und mit dem Recht auf Leben und der Menschenwürde.⁴ Materiell gewährt das Recht auf Wasser allen Personen einen Leistungsanspruch auf eine genügende, sichere, qualitativ einwandfreie, zugängliche und nicht-diskriminierende Versorgung mit Wasser zum persönlichen Gebrauch.⁵ Aus dem General Comment Nr. 15 geht ebenfalls hervor, dass Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt drei unterschiedliche Garantien begründet: Erstens eine unmittelbar geltende Unterlassungspflicht, wodurch den Vertragsstaaten etwa untersagt wird, einen bestehenden Zugang zu Trinkwasser zu verunmöglichen oder zu erschweren; zweitens eine Schutzpflicht gegenüber anderen Privaten, welche insbesondere dann wichtig wird, falls die Wasserversorgung privatisiert ist; und drittens eine Leistungspflicht, welche die Staaten verpflichtet, Maßnahmen unter Ausschöpfung aller vorhandenen Ressourcen zu

¹ Juliana Ströbele-Gregor, Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika: Herausforderungen an die Demokratie, in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.), Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit, 2004, 1.

² Johannes Niewerth, Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, 1996, 58 ff.

³ General Comment Nr. 15, E/C.12/2002/11, Rn 3.

⁴ Ebenda.

⁵ http://www.humanrights.ch/home/de/Instrumente/UNO-Organe/CESCR/GC/idcatart_424-content.html (Stand: 07.08.2011).

ergreifen, welche die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit einwandfreiem Trinkwasser sicherstellen sollen.⁶ Das Recht auf Wasser kann also nicht einfach in die Schublade der sozialen Rechte gesteckt werden. Es vereint vielmehr Abwehr- und Leistungsaspekte.

Von der Notwendigkeit kollektiver Rechte

Diese individuellen Rechte können aber erst fruchtbar gemacht werden, wenn dem Kollektiv die Gleichheit mit anderen Gruppen nicht verweigert wird.⁷ Denn nicht alle Menschen sind auf dieselben Gewährleistungen angewiesen: Wer aus einem akademischen Elternhaus stammt, hat weniger Probleme, das Recht auf Bildung wahrzunehmen, als jemand aus einer „bildungsfernen“ Familie. Wer keine finanziellen Probleme hat, verfügt auch über einen angemessenen Lebensstandard, hat Zugang zu Wasser und eine Wohnung. Für bestimmte Gruppen, wie Arbeiter_innen, Frauen, Menschen mit Behinderung, Einwander_innen oder ethnische Minderheiten, die traditionell marginalisiert und diskriminiert werden und wurden, kann aber ein gruppenspezifischer Schutz notwendig werden. Diese Aussage erscheint schlüssig und problematisch zugleich. Widerstand kommt dagegen jedoch von staatlicher Seite, wenn gefordert wird, durch Menschenrechtsinstrumente kollektive Rechte anzuerkennen. Denn die Geltendmachung kollektiver Rechtsansprüche innerhalb eines Staatsgebietes wird schnell als Bedrohung der territorialen Integrität und „nationalen Einheit“ aufgefasst, da kollektive Rechte zur Zeit noch in erster Linie im Zusammenhang

Indigene sind „(...) a) in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, die sich infolge ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden und deren Stellung ganz oder teilweise durch die ihnen eigenen Bräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist; b) Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Land oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, einige oder alle ihrer traditionellen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten. 2. Das Gefühl der Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit ist als ein grundlegendes Kriterium für die Bestimmung der Gruppen anzusehen (...).“ (Artikel 1 des Übereinkommens 169 der ILO)

mit dem „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ gesehen werden. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als ein Grundsatz des Völkerrechts ist u. a. in Art. 1 UN-Sozialpakt normiert. Der genaue Umfang des Selbstbestimmungsrechts ist aber umstritten. Bedeutet es lediglich wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbstbestimmung oder gar politische Autonomie oder sogar ein Sezessionsrecht?

Das Übereinkommen 169

Dass ein gruppenspezifischer Schutz durch kollektive Rechte notwendig sein kann, soll am Beispiel des C169 der ILO über indigene und in Stämmen lebende Völker verdeutlicht werden. Dabei ist der Begriff „Indigene“ nicht zureichend zu verstehen. Von einem Wort kolonialen Ursprungs, das oftmals als Stigma durch Vertreter_innen der dominanten Gesellschaft verwendet wurde, hat der Begriff sich dahingehend gewandelt, dass er als Kampfansage für Veränderung der Gesellschaft und Verteidigung von Menschenrechten zu verstehen sein kann.⁸ Es geht nun in erster Linie darum, dieser Gruppe in ihrer Kollektivität Rechte einzuräumen, die über bloßen Schutz vor Diskriminierungen als ethnische Minderheit hinausgehen. Als Umsetzung oder besser gesagt als Versuch, kann das C169 herangezogen werden.

Das von bisher 22 Staaten ratifizierte Übereinkommen stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar und ist in Europa relativ unbekannt. In Lateinamerika genießt das Übereinkommen große Bekanntheit; gleichzeitig steht C169 für eine brisante Chiffre. In der *Präambel* wird festgestellt, dass „in vielen Teilen der Welt diese [indigenen] Völker nicht in der Lage sind, ihre grundlegenden Menschenrechte in gleichem Umfang auszuüben wie die übrige Bevölkerung der Staaten, in denen sie leben, und dass ihre Gesetze, Werte, Bräuche und Perspektiven oft ausgehöhlt worden sind“. Implizit wird also Stellung bezogen: Diskriminierung und Ausbeutung aus Kolonialzeiten dauern bis heute an. Beachtlich ist, dass das Übereinkommen es schafft, die öffentliche Gewalt zu verpflichten, ohne Indigene zu bevormunden. So sollen sie selbst über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung entscheiden und Prioritäten festlegen (Art. 7 C169).

Von der Konsultationspflicht zum Recht

Eine der wichtigsten Gewährleistungen ist eine Konsultationspflicht durch Behörden, wann immer gesetzgeberische oder administrative Maßnahmen indigene Gemeinschaften unmittelbar berühren. Das können die Erschließung von Bodenschätzen, der Bau einer Autobahn oder von Staudämmen sein, die mit ihren Stauseen viele Hektar Gebiet überfluten und indigenen Lebensraum vernichten. Im Endeffekt läuft es damit auf eine politisch und rechtlich schwierige

Anzeige

Monatszeitung für eine gewaltfreie, herrschaftslose Gesellschaft

graswurzel revolution

Lebenslaute

Lassst uns Sehen, was im Getreibe der Maschine

www.graswurzel.net

Graswurzelrevolution Nr. 362, Okt. 2011: Libertäre Antworten auf die Krise ; Shanghai – Das Ende der Zukunft ; junge Welt, alte Mauern ; Lebenslaute ; Containern ; Anti-Atom ; Liebe nicht nur zwischen zwei Menschen ; Libertäre Buchseiten, u.v.m. Abo: 30 Euro (10 Ex.). Probeheft kostenlos. Probeabo: 5 Euro (3 Ex.; verlängert sich ohne Kündigung zum Abo, Kündigung jederzeit möglich) bei: **GWR-Vertrieb, Birkenhecker Str. 11, 53947 Nettersheim, abo@graswurzel.net, Tel.: 02440/959-250; Fax: -351**

Argumentation hinaus. So können „Megaprojekte“ wie Staudämme konventionelle Energiegewinnung ersetzen oder die Wasserversorgung einer Großstadt gewährleisten; durch den Ausbau von Verkehrsnetzen wird die Infrastruktur eines Landes verbessert.

Und doch zerstören alle diese Bauvorhaben Land und Lebensgrundlage von Menschen, die abhängig von und im Einklang mit der Natur leben. Konsultationen dienen – ähnlich wie in einem baurechtlichen Anhörungsverfahren – dazu, Einwendungen geltend zu machen. Berechtigte Gründe gegen „Megaprojekte“ sind insbesondere dann gegeben, wenn Menschen von ihren Ländereien vertrieben werden müssten, ihre Lebensgrundlage zerstört wird und sie sich nicht mehr ausreichend selbst versorgen können. Und das ist keine Seltenheit. Allerdings räumt das C169 den indigenen Gemeinschaften selbst noch kein kollektives Recht ein. Es handelt sich erst einmal nur um eine staatliche Verpflichtung, die „ohne Vereitlungsabsicht“ durchgeführt werden muss, bevor Gesetze erlassen oder administrative Maßnahmen ergriffen werden, die die Gemeinschaften unmittelbar betreffen können und bevor einem Vorhaben zugestimmt wird, welches das Land, die Gebiete oder Ressourcen der Gemeinschaften nachteilig betreffen.⁹ Ein kollektives Vetorecht folgt aus dem C169 also noch nicht. Im Gegensatz zum rechtsverbindlichen C169, räumt die „UN-Deklaration über Rechte indigener Völker“ von 2007 nicht nur eine vorhergehende Konsultation ein, sondern legt fest, dass die Regierungen vor jedem Projekt, das die Ländereien, Territorien oder andere Ressourcen der indigenen Völker betrifft, deren freie und informierte Zustimmung erhalten müssen (Art. 32 Abs. 2). Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Konsultationspflicht aus dem C169 und das Zustimmungserfordernis aus der Deklaration der UN-Generalversammlung rechtsverbindlich weiterentwickelt. So muss der Staat das Einverständnis der betroffenen Gemeinschaften bei Großprojekten oder Projekten mit großem Schädigungspotenzial einholen, welches frei, im Vorfeld und nach vorausgehender Information erteilt werden muss.¹⁰ Im Grunde hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte das C169 und die Deklaration miteinander verbunden. Die rechtliche Konsequenz ist dabei relativ leicht zu bestimmen: Ohne vorhergehende Konsultation und Zustimmung der Gemeinschaften dürfte es auch kein „Megaprojekt“ geben. Das Konsultationsrecht im weiteren Sinne stellt also eine Möglichkeit kollektiver Rechtsausübung dar. Dabei wird die Ausübung



Foto: Annelie Kaufmann

klassischer Kollektivrechte im C169 ausgeklammert. So soll der Ausdruck „Völker“ im C169 nicht so verstanden werden, dass er mit aus dem Völkerrecht folgenden Ansprüche in Verbindung gebracht werden könnte (Art. 1 Abs. 3 C169).

Von der Normativität zur Realität

Von einem mehr oder minder fortschrittlichen Rechtsinstrument kann aber noch nicht auf die Rechtswirklichkeit geschlossen werden. Wenn überhaupt Konsultationen durchgeführt werden, dann haben diese bisher häufig nur den Charakter von Informationsveranstaltungen. In vielen indigenen Gemeinschaften machte sich in den letzten Jahren deshalb wachsender Unmut darüber breit, dass eine Prozedur, die zum Ziel haben sollte, der indigenen Bevölkerung Gehör zu verschaffen und eine Möglichkeit der politischen Partizipation zu bieten, in der Praxis oftmals ihre Situation der Ohnmacht und des Ausschlusses von tatsächlicher Entscheidungsmacht, reproduzierte. Wenn indigene Bevölkerungsgruppen ihren Unmut in Form sozialer Proteste äußern, müssen sie zudem oftmals mit Repressionen rechnen.¹¹ Aber an der Rechtswirklichkeit setzt der anfangs dargelegte Nutzen einer völkerrechtlichen Kodifizierung

ein. Der Staat lässt sich (auch!) an den Verpflichtungen messen, die er selbst eingegangen ist.

Nassim Madjidian studiert Jura in Hamburg.

- ⁶ Ebenda.
- ⁷ Rodolfo Stavenhagen, Indigene Rechte. Einige konzeptuelle Probleme, in: Doris Cech / Elke Mader / Stefanie Reinberg (Hrsg.), *Tierra – indigene Völker, Umwelt und Recht*, 1994, 28.
- ⁸ Stavenhagen (Fn. 7), 22.
- ⁹ María Clara Galvis Patiño, *Consulta, consentimiento y veto*, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal*, Nr. 14, 2010, 11.
- ¹⁰ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares*, Fondo, *Reparaciones y Costas*, Urteil vom 28.11.2001, Serie C Nr. 172, Rn. 134.
- ¹¹ Almut Schilling-Vacaflor, *Die indigenen Völker Lateinamerikas: Zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung*, *GIGA Focus* Nr. 8, 2010, 5.