

René Kuppe*

Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates

Resumen: En este ensayo se explica el nuevo marco jurídico de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: A nivel nacional, se efectúa un cambio paradigmático que sustituye el estado-nación monista por el estado multiétnico y pluricultural. A nivel internacional, se examina la política de integración por el Convenio Nr. 169 de la OIT, que reconoce a los pueblos indígenas como factor político permanente. El artículo expone el reconocimiento reciente de los derechos de los pueblos indígenas mediante la nueva constitución de Venezuela, y un proyecto de cooperación alemana que apoya a los pueblos indígenas de Venezuela en la implementación de sus derechos constitucionales. Se discute el rol de las organizaciones indígenas en este proyecto y se analizan detalles de redacción de una Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Summary: This essay explains the new legal context for recognizing the rights of indigenous peoples in Latin America on two levels: on the national level, where there is a paradigmatic change underway, which substitutes the monistic nation-state for the multi-ethnic and pluricultural state, and, on the international level, where a new policy is guided by ILO-Convention No. 169, which recognizes indigenous peoples as continuing political entities. The article describes the recent recognition of the rights of indigenous peoples by the new constitution of Venezuela as well as a project carried out by the German international development cooperation in which the indigenous peoples of Venezuela are supported in the implementation process of their new constitutional rights. Furthermore, there is a discussion of the function of the indigenous organizations involved in the project, including an analysis of some of the details involved in the drafting process of a Comprehensive Law on Indigenous Affairs.

* Der Autor ist Assistenzprofessor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien und beschäftigt sich in Lehre und Forschung unter anderem mit den Rechten indigener Völker. Er hatte Gelegenheit, an einem internationalen Kooperationsprojekt mitzuwirken, durch welches die indigenen Völker Venezuelas bei Stärkung ihrer verfassungsmäßigen Rechte unterstützt werden.



1. Die Abkehr vom Nationalstaat

Sowohl im Kontext der innerstaatlichen Entwicklungen im lateinamerikanischen Raum wie auf internationaler Ebene sind wir in den letzten zwei Jahrzehnten Zeugen eines bemerkenswerten politischen Prozesses geworden:

1.1 Einzelstaatliche Ebene

Auf dieser Ebene zeigt sich ein Abgehen vom Ansatz des einheitlichen Nationalstaates zugunsten eines auf Pluralismus beruhenden Staatsverständnisses.¹ Nach der Unabhängigkeit war von den neuen Eliten ein republikanisch-bürgerliches System konstituiert worden, das die besonderen Rahmenbedingungen, unter denen die einzelnen *Gruppen* (Indios, Mulatos, Negros, Kreolen und "Spanier") während der Kolonialzeit gelebt hatten, eliminieren sollte. In der Folge wurden die Angehörigen der indianischen Völker ganz grundsätzlich als *Bürger* dem für alle geltenden staatlichen Gesetz unterstellt, wodurch zunächst verschiedene Formen der Gruppendiskriminierung formell beseitigt und gleichzeitig die Besonderheiten der indianischen Gesellschaften aus dem öffentlichen Leben ausgeblendet wurden, was jedoch in eine neue Form der Benachteiligung mündete. Instruktives Beispiel für diesen Befund ist etwa der Umstand, dass überlieferte Formen der Landnutzung der indianischen Völker rechtlich nicht (mehr) respektiert wurden, was deren charakteristische Beziehung zum Land diskriminierte und in der Folge den "legalisierten" Raub von indianischem Land ermöglichte.

Ebenso wurden die Angehörigen dieser Völker dem allgemeinen Strafrecht unterstellt. Indianer sollten nunmehr auf Grundlage von Normen beurteilt werden, die nicht in Einklang mit den ihren Alltag bestimmenden kulturellen Mustern standen, was die Repression vieler gesellschaftlicher Lebensäußerungen mit sich brachte. In den nachkolonialen Staaten herrschte ein System vor, das auf den Prinzipien des liberalen Bürgerstaates beruhte, dessen Anwendung jedoch nicht neutral, sondern benachteiligend wirkte.

Der diskriminierende Charakter dieses Modells ist unter anderem auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass dieser Staat vom Ideal des "mündigen Bürgers" ausgeht, der im Sinne seiner "liberalen Erfinder" weiß, wie mit den proklamierten individuellen Freiheitsrechten umzugehen ist, wobei gleichzeitig jedoch vom konkreten kulturellen Hintergrund des Einzelmenschen abstahiert wird.² In der Praxis stieß gerade die Übertragung dieses Ansatzes auf mehr oder weniger traditionell lebende Angehörige indianischer Gesellschaften sehr bald an ihre Grenzen: Indios, die aus mangelnder Ein-

1 Zu dieser staatspolitischen Herausforderung siehe Assies/[van der] Haar/Hoekma (1999).

2 Diese gegenüber der soziokulturellen Dimension des Menschen vorherrschende Blindheit der liberalen Staatstheorie wurde erst in den letzten Jahren durch das umfangreiche Werk des kanadischen Staatsphilosophen Will Kymlicka aufgerollt (Kymlicka 1995; 2001).

sicht in das *für alle* geltende Gesetz straffällig geworden waren, wurden durch Richterspruch oder durch Gesetz sehr bald unmündigen Kindern oder geistig Minderbemittelten gleichgestellt.³ Ebenso wurde Indianern, denen die Einsicht in das Funktionieren des liberalen Staates fehlte, das Wahlrecht abgesprochen. Zu betonen ist jedoch, dass sich diese Rechtsbeschränkungen aus der Systemlogik des monistischen Nationalstaats ergeben.⁴

Im 20. Jahrhundert wurde auch in Lateinamerika der klassisch-liberale Staat durch einen – wenn auch relativ bescheiden agierenden – interventionistischen Staat abgelöst. Erhalten blieb jedoch die nationalstaatliche Idee der kulturellen und sozio-politischen Einheit, zu deren Sicherung jetzt spezielle Fördermaßnahmen, wie staatliche Erziehungsprogramme oder die Landreform eingesetzt werden sollten. So können indigene Gruppen auch Nutznießer von neuen kollektiven Landrechtstiteln werden, diese jedoch sind nach Kriterien des staatlichen Agrarrechtes eingeräumt und stellen keine Anerkennung der kulturspezifischen Landnutzungsmuster der indigenen Völker dar.

Die indigenistische Politik des 20. Jahrhunderts machte den Indianer zum Objekt fremdbestimmter politischer Zielsetzungen, nicht zum Subjekt eigener Rechtsansprüche und zielte nach wie vor auf dessen kulturelle Integration ab. Bemerkenswert ist auch der Umstand, dass die staatlichen Programme, die oftmals unter dem Schlagwort sozialer Integration in die Wege geleitet worden waren, wegen des Widerstands einflussreicher Eliten und Oligarchien dann nur halbherzig ausgeführt wurden⁵ und dadurch wohl die Zerstörung der Lebensgrundlage der Indígenas, in der Folge jedoch keine sozial abgesicherte Integration derselben mit sich brachten. Der aus seiner Lebenswelt herausgerissene Indianer landete vielmehr auf der untersten sozialen Sprosse der extrem gegensätzlichen lateinamerikanischen Realität.

Erst in den letzten Jahren sind wir Zeugen eines Prozesses geworden, der auf Herausbildung eines neuen Modells hinausläuft und demzufolge der Staat dem kulturellen Pluralismus seiner Bevölkerung paritätisch Rechnung trägt. Von manchen Kritikern wird dieser Ansatz als Rückkehr zu vormodernen Prinzipien, ja selbst als Verrat an staatspolitischen bürgerlichen “Gleichheits”-Idealen der französischen Revolution angesehen, welche ja die Bildung der unabhängigen Staaten des Kontinents besonders

3 Gerade an Hand des Strafrechts lässt sich verdeutlichen, wie die Unterstellung unter das allgemein geltende Recht allmählich zu neuer systematischer Diskriminierung führte: Werden delinquente Indianer wegen ihrer fehlenden Einsicht in geltende rechtliche Anforderungen juristisch Minderjährigen oder Geisteskranken gleichgestellt, zielt dies zwar auf bessere Einzelfallgerechtigkeit ab, insgesamt jedoch handelt es sich um ein diskriminierendes Modell. Ausgeblendet bleibt bei diesem, wie weit das Handeln der Indígenas auf der Basis ihres eigenen kulturellen Wertungshorizontes erfolgen könnte.

4 Man vergleiche, dass auch der frühliberale Nationalstaat in Europa aus bestimmten systemimmanenten Begründungen heraus beispielsweise das Wahlrecht nicht auf “alle” Bürger ausdehnte.

5 Zu Geschichte und Fehlschlägen der Landreformen in Lateinamerika siehe Green (1997, chapter 2: “Promised Land: Land Ownership, Power, and Conflict”).

beeinflusst haben. In der Tat wird hier von dem Postulat, jeden gleichermaßen dem für alle geltenden Gesetz zu unterstellen, abgegangen und statt dessen von einer Anerkennung der Verschiedenheiten ausgegangen. Im Unterschied zur kolonialzeitlichen, also vor-aufgeklärten, Staatlichkeit besteht nun allerdings der Anspruch, den andersartigen kulturellen Hintergrund der indigenen Völker prinzipiell als gleichwertigen Bestandteil des öffentlichen Systems anzuerkennen. In der politischen Programmatik drückt sich dieses Modell mit dem Stichwort der plurikulturellen und multiethnischen Staatlichkeit aus, womit dem Ansatz des Nationalstaates eine Absage erteilt wird, da nunmehr das öffentliche Leben auf einer Mehrzahl von ethnischen Komponenten mit jeweils unterscheidbaren kulturellen Identitäten aufbaut.

Ihren institutionellen Niederschlag findet dieser staats-theoretische Paradigmenwechsel in Verfassungsreformen, welche auf den kulturellen Pluralismus und die Multiethnizität der Staatsnation Bezug nehmen und die Grundlage für die Entwicklung des rechtlichen Pluralismus darstellen.

In Übersicht 1 wird die Entwicklung der historischen Staatsmodelle mit den für die Indianerfrage hervortretenden Elementen aufgezeigt.

Abschließend soll noch bemerkt werden, dass das pluralistische Modell in den einzelnen Staaten des Kontinents nicht gleichermaßen stark ausgebildet wurde und auch in ein und demselben Staat in den einzelnen Lebensbereichen unterschiedlich konsequent verwirklicht sein kann.

1.2 Völkerrechtliche Ebene

Im internationalen Bereich ist die im Jahre 1989 von der Generalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (engl. ILO) – einer für Sozialfragen zuständigen UN-Sonderorganisation – angenommene und im Jahre 1991 in Kraft getretene Konvention Nr. 169 *über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Staaten* (in der Folge: Konvention 169) Ausdruck für die neue Stellung der indigenen Völker im Kontext der bestehenden Staaten geworden.⁶

Der Hintergrund für dieses Instrument ist vor allem in der Mobilisierung dieser Völker selbst zu suchen,⁷ führte diese doch allmählich zu einer Sensibilisierung des internationalen Systems für die systematischen Menschenrechtsverletzungen, denen diese Gruppen ausgesetzt sind.

6 Gleichzeitig ist die Konvention nach wie vor der wesentlichste Meilenstein in Hinblick auf die Anerkennung neuer rechtlicher Schutzstandards bezüglich dieser Völker.

7 Zur Bewegung der indigenen Völker insbesondere in Lateinamerika siehe Van Cott (1994).

Übersicht 1: Entwicklung von Staatsmodellen und Indianerfrage in Lateinamerika
<p>1. <i>Derecho Indiano</i> (von der Conquista bis ca. 1820): PLURALISMUS MIT DISKRIMINIERUNG DER ANDERSARTIGKEIT</p> <p>a) Eigener Status der <i>Indios</i> b) <i>Res Publica Indiana</i> (mit indianischem Rechtssystem und eigenen Autoritäten) c) <i>justo título</i> der Indios am Land anerkannt d) diskriminierende Verpflichtungen und Beschränkungen (z.B. Tributleistungen)</p>
<p>2. <i>Recht der Nationalstaaten</i> (1820 bis ca. 1990): MONISMUS MIT DISKRIMINIERUNG DER ANDERSARTIGKEIT</p> <p><u>1. Phase (19. Jh)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Indios rechtlich als "Bürger" behandelt - Abschaffung indianischer Rechtssysteme und des <i>Tributo indígena</i> - Althergebrachte Landtitel indianischer Gemeinschaften aufgehoben - Keine Erwähnung der Indios in den Verfassungen - Vielfach ist Genozid Ausdruck staatlicher Politik <p><u>2. Phase (ab Ende 19. Jh.)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Genozidpraktiken fortgeführt - Indianer als Bürger betrachtet, die ihre Rechte nicht selbständig ausüben können - Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols – Indianer unterliegen Verpflichtungen zur Zwangsarbeit usw. - kaum direkte staatliche Assimilationspolitik, jedoch werden religiöse Missionen quasi-staatliche Instrumente zur "Indianerassimilierung" <p><u>3. Phase (ab 1930er Jahre)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - staatliche Integrationspolitik - "Indigenismo" – Integration durch Einbindung in Sozialprogramme - Indígena-Politik vor allem als "Erziehungsangelegenheit" angesehen - Ethnozid ersetzt Genozid - Erste internationale Konventionen zum Indígena-Thema sichern Integrationspolitik ab (ILO-Konvention Nr. 107) <p><u>4. Phase (ab 1960er Jahre)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Indígena-Politik primär als Agrarpolitik verstanden - Verflechtung der Indianer mit der sozialen Frage - Indígena-<i>Populationen</i> als <i>campesinos</i> angesehen und behandelt - Agrarreformprogramme (punktuell) auf Indígenas angewandt
<p>3. <i>Multiethnische und plurikulturelle Staatlichkeit</i> (ab ca. 1985): PLURALISMUS MIT ANERKENNUNG DER ANDERSARTIGKEIT ALS GLEICHWERTIG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indigene Völker gewinnen verfassungsrechtliche Relevanz, sowohl in der Staatsorganisation wie in der Zuerkennung fundamentaler Rechte. - Umschreibung indigener <i>Völker</i> als bleibende Bestandteile der Staatsnation - Anerkennung der plurikulturellen Gegebenheiten - Kollektive wirtschaftliche, kulturelle und politische Indígena-Rechte grundsätzlich anerkannt - Neuere internationale Konventionen sichern Identität indigener Völker (ILO-Konvention Nr. 169)

So wurde in einer umfangreichen Studie zur Lage der indigenen Völker, die im Auftrag eines Expertengremiums der Vereinten Nationen im Laufe der 70er Jahre ausgearbeitet worden war, eine Empfehlung an die Internationale Arbeitsorganisation ausgesprochen,⁸ die ältere, aus dem Jahre 1957 stammende Konvention Nr. 107 *über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Staaten* (in der Folge: Konvention 107) zu überarbeiten.⁹ Diese Konvention 107 war der institutionelle Niederschlag des Ansatzes gewesen, dass die Integration marginalisierter Gruppen der beste Weg sei, um ihnen Zugang zu modernen Sozialstandards zu ermöglichen. Im wesentlichen hatte die ILO durch ihre Konvention 107 die von den lateinamerikanischen Staaten systematisch betriebene Integrationspolitik jener Zeit (siehe oben) auch auf völkerrechtlicher Ebene abgesegnet. Es vermengten sich die politische Idee des "nation-building" mit sozialpolitischen Ansätzen, indem davon ausgegangen wurde, dass im Zuge der nationalstaatlichen Integration eine kulturell homogene Gesellschaft entstehen werde, zugleich aber das Aufgehen in dieser Gesellschaft als bestmögliche Zukunft für die Angehörigen der indigenen Völker sicherte. Gerade an dieser Erwartungshaltung konnte jedoch unter dem Einfluss neuerer Einsichten und sozialer Bewegungen nicht mehr festgehalten werden. So wurde in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in relativ kurzer Zeit im Rahmen der ILO der Inhalt eines neuen Instruments ausgearbeitet, die dann als Konvention 169 verabschiedet wurde.

Diese Konvention, deren tragendes Prinzip darin liegt, den Weiterbestand der indigenen Völker als eigenständige ethnische Gruppen zu sichern und diesen deshalb spezifische soziale, wirtschaftliche und politische Rechte zuzuerkennen, ist hier nicht in ihren Details darzustellen.¹⁰ Vielmehr scheint es nützlich zu sein, eine Gegenüberstellung von einigen Grundprinzipien vorzunehmen, durch welche sich die Konvention 169 von ihrem Vorgängerinstrument deutlich unterscheidet.

8 Vgl. dazu und zu anderen Umständen, die zur neuen Konvention geführt haben: Klima-Bündnis (1998).

9 Zur Revision der Konvention 107 siehe den Beitrag von Swebston (1990).

10 Eine detaillierte Darstellung des Konventionsinhaltes bietet z.B. Barsh (1990).

ILO-Konvention 107	ILO-Konvention 169
Spricht von "Populationen": vorübergehende demografische Erscheinungen.	Spricht von "Völkern": bleibende sozio-politische Einheiten.
Soll die Integration dieser Bevölkerungen fördern.	Soll dauerhafte Beziehungen zwischen den indigenen Völkern und den Staaten begründen.
Eine "von oben" kontrollierte Entwicklung soll bewirkt, gleichzeitig jedoch sollen Härten für die betroffenen Bevölkerungsgruppen möglichst vermieden werden.	Eine Entwicklung soll ermöglicht werden, die den Prioritäten der indigenen Völker Rechnung trägt.
Landrechte (und andere kollektive Rechte) sind Sozialrechte, die im Zuge der Integration gewahrt bleiben sollen.	Landrechte (und andere kollektive Rechte) dienen der Identitätssicherung der Völker.
<i>Haupteinwand:</i> Bezweckt Ethnozid ("kulturellen Völkermord").	<i>Haupteinwand:</i> Schafft Partizipation, aber gewährt in entscheidenden Fragen den indigenen Völkern kein substantielles Entscheidungsrecht.

Aus der letzten Zeile dieser Gegenüberstellung ist ersichtlich, dass die neue Konvention – aus Sicht indigener Völker – nach wie vor an einer entscheidenden Schwäche leidet: In vielen wesentlichen Fragen, die die Entwicklung dieser Völker betreffen, ist zwar durchgängig deren "Partizipation" vorgesehen, jedoch ist für sie kein autonomes Entscheidungsrecht vorgesehen. Nichtsdestoweniger beeinflusste die Konvention, die bisher vor allem von lateinamerikanischen Staaten ratifiziert worden ist, in wesentlichem Ausmaß den Diskurs über die Ausgestaltung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen für indigene Völker dieses Raums.¹¹

In besonderem Maße ist es hier zu einem Zusammenwirken mit den Reformansätzen gekommen, welche auf einzelstaatlicher Ebene beschränkt wurden. Während also die Anerkennung von multiethnischer, plurikultureller Staatlichkeit überhaupt erst die Voraussetzung schuf, um innerhalb des Staates spezielle Rahmenbedingungen für die indigenen Völker verfassungskonform in Erwägung ziehen zu können, orientierte sich die inhaltliche Ausgestaltung dieses Bereichs dann in vielfacher Weise an der Konvention 169. Das heißt nun nicht, dass die Normen dieses internationalen Übereinkommens ohne weiteres in den innerstaatlichen Rechtsbestand der einzelnen Länder übernommen worden sind. Sie ist allerdings wichtigster Referenzrahmen für Reformen jeglicher Richtung und – selbstverständlich – für die von den indigenen Völkern selbst artikulierten Ansprüche geworden, und selbst die Gegner von entsprechenden Reform-

11 Bis Mitte des Jahres 2001 wurde die Konvention von folgenden lateinamerikanischen Staaten ratifiziert: Mexiko (1990), Kolumbien (1991), Bolivien (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Peru (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentinien (2000).

projekten setzen sich mit Inhalten der Konvention auseinander, um ihre eigenen Absichten besser legitimieren zu können.

2. Die Entwicklung der Rechte indigener Völker im Überblick

Was sind nun die konkreten rechtlichen Niederschläge des Zusammenspiels von Einflüssen dieser Konvention und von den neuen kulturpluralistisch-multiethnischen Ansätzen in der inneren Ordnung der meisten lateinamerikanischen Staaten? Wir können einerseits eine allgemeine Entwicklungsrichtung ausmachen; wie so oft stecken jedoch relevante Unterschiede gerade im Detail. Diese Differenzen erklären sich vielfach daraus, dass die allgemeine Tendenz, die zu einem Modell pluralistischer Staatlichkeit führen sollte, auch von Kräften aufgegriffen werden konnte, die eine weitgehende Entstaatlichung aller möglichen gesellschaftlichen Lebensbereiche anstrebten. Insbesondere in Zeiten neoliberaler Reformprojekte eigneten sich thematische Schlagworte wie kommunale Eigenkontrolle über das kulturelle Leben, Entstaatlichung der Verantwortung für den Umweltschutz, ja sogar die Frage der "Privatisierung" der Rechtspflege, sehr gut, um den Neoliberalismus mit den pluralistischen Staatsreformen scheinbar harmonisch Hand in Hand gehen zu lassen.¹² Nur beim genaueren Hinsehen zeigt sich, dass hier eine oftmals gefährliche Verquickung verschiedenartiger sozio-politischer und ökonomischer Reformzwecke stattgefunden hat.

Die Ansprüche indigener Völker laufen nicht auf Privatisierung gesellschaftlicher Lebensbereiche hinaus, sondern auf eine andersartige Konstituierung der Öffentlichkeit. Dieser Gedanke kann hier nicht weiter im Detail verfolgt werden, soll aber ein Hinweis auf die Schwierigkeiten darstellen, die sich bei Beurteilung des bisher Erreichten ergeben können. Neben Kenntnissen über den unmittelbar politischen Hintergrund der bereits realisierten Reformen ist ein möglichst detaillierter Einblick in die konkrete Redaktionsgeschichte des neuen rechtlichen Rahmens, der die indigenen Völker betrifft, sehr nützlich, um entsprechende Hintergründe besser deuten und Konfliktlinien orten zu können und gegebenenfalls auch aus bereits getroffenen Regelungen Erfahrungen für spätere Reformprojekte schöpfen zu können. Die wichtigsten Tendenzen dieser die indigenen Völker betreffenden rechtlichen Reformen für die einzelnen Lebensbereiche werden im Folgenden in stichwortartiger Kürze zusammengefasst.

2.1 Grundsätzliche Anerkennung der indigenen Völker

In praktisch allen Staaten Lateinamerikas wurde als Grundlage für alle weiteren spezifischen Rechte dieser Völker anerkannt, dass indigene Gruppen (im innerstaatlichen Bereich!) Rechtspersönlichkeit besitzen, es also eine neue Ebene von gemeinschaftlichen Rechten gibt, die über die Individualrechte der einzelnen Angehörigen dieser

¹² Bolivien ist ein instruktives Beispiel (Calla 1999: 77-94).

Gruppen hinausgehen. Unterschiedlich ist, auf welche Einheiten sich diese Anerkennung bezieht und wie diese Gruppen und die Zugehörigkeit der Einzelpersonen zu diesen umschrieben sind. Insbesondere ist hier sehr bedeutsam, in welchem Ausmaß der Staat seine Kontrolle auf die Umschreibung der Gruppen erstreckt oder ob diese primär von eigenen Kriterien der betroffenen Gruppen und deren Angehörigen abhängt.

2.2 Landrechte¹³

Die besondere Beziehung dieser Völker zum Land schafft rechtlich gesehen einen Titel "ab-origine", der nicht von einem Rechtsgeschäft abgeleitet wird. Die Anerkennung eines derartigen Titels ist in Lateinamerika grundsätzlich vollzogen worden. Unterschiedlich geregelte Aspekte beziehen sich jedoch darauf, wie der geografische Umfang der anerkannten Ländereien im einzelnen festgelegt wird, insbesondere ob zur Klärung dieses Umstands traditionelle Bezugskriterien der indigenen Gesellschaft zum Land tragend zur Geltung kommen können. Damit stellt sich auch die Frage, wie weit betroffene Gruppen bei der rechtsrelevanten räumlichen Umgrenzung vor Ort (Demarkierung) bzw. bei der rechtlichen Registrierung mitwirken können.

Zur Landrechtsthematik gehört ferner die Festlegung, ob und wie weit Rechte über anerkanntes Land erlöschen können, ob etwa von den Angehörigen der indigenen Gruppen selbst rechtsgeschäftlich darüber verfügt werden kann oder wie weit die indigenen Landrechte in Zusammenhang mit Infrastrukturerschließungsprojekten vom Staat aufgehoben werden können. Neoliberale Ansätze haben besondere Schwierigkeiten mit der Akzeptanz von Regelungen, die indigene Ländereien dem allgemeinen Rechtsverkehr entziehen.

2.3 Natürliche Ressourcen¹⁴

Landrechtsregelungen beziehen sich nur bedingt auf den Bereich der Rechte über natürliche Ressourcen. In keinem lateinamerikanischen Staat ist mit der Zuerkennung von Rechten am Land die Übertragung von Rechten verbunden, die sich unmittelbar auf Bodenschätze, Erdöl oder Erdgas beziehen. In den meisten Verfassungen ist sogar das Eigentum und die Verfügungsgewalt des Staates über diese "nicht-erneuerbaren" Ressourcen verankert. Die neueren Veränderungen zeigen jedoch eine Tendenz, drei rechtliche Positionen im Interesse betroffener indigener Völker anzuerkennen:

- Im Zuge der Verfahren, die zur Entscheidung über die Gewinnung von derartigen Ressourcen vorgesehen sind, kommt den indigenen Gruppen ein Partizipations-, jedoch kein Entscheidungsrecht zu.

13 Einen Überblick bezüglich der Staaten des Amazonasraumes bietet der *Tratado de Cooperación Amazónica* (Secretaría Pro-Tempore 1997).

14 Siehe zum Problemeinstieg Roldán Ortega (1996: 87-107).

- Es ist vorgesehen, dass die Aktivitäten in Verbindung mit der Erkundung und Gewinnung derartiger Ressourcen ohne Beeinträchtigung des kulturellen Lebens der indigenen Völker erfolgen sollen.
- Schließlich sollen die indigenen Gruppen an Vorteilen beteiligt werden, die sich aus der Gewinnung der Ressourcen ergeben.

Derartige Vorgaben sind meist sehr vage gehalten und bei der konkreten Anwendung der Ansprüche wird es vor allem darauf ankommen, dass den kulturellen Bedürfnissen der indigenen Völker ernsthaft und weitgehend entsprochen werden kann.

In Lateinamerika unterscheidet sich das in Hinblick auf die erneuerbaren Ressourcen geltende Regime von jenem, das für die nicht-erneuerbaren Ressourcen gilt. Wir können grundsätzlich eine größere Bereitschaft beobachten, den indigenen Völkern Rechte am Wald oder an freilebenden Tieren auf anerkanntem Land zuzuerkennen. Eine relevante, uneinheitlich geregelte Frage betrifft jedoch den Umstand, ob die indigenen Völker trotz ihres Eigentums an diesen Ressourcen bei deren Nutzung und Bewirtschaftung dem allgemeinen staatlichen Umweltrecht unterworfen sind oder ob sie die Möglichkeit besitzen, autonom eigene Kriterien der Naturnutzung anzuwenden und weiterzuentwickeln. Neoliberal inspirierte Reformen tendieren zu einer "Entstaatlichung" der Rechte, akzeptieren aber nur ungern alternative (indigene) Rechtssysteme, da dies der für Investoreninteressen wichtigen Rechtssicherheit nach außen abträglich ist. Ein weiterer relevanter Punkt in Zusammenhang mit den ressourcenrechtlichen Regelungen hängt damit zusammen, ob diese nur greifen, wenn es bereits zu einer formellen Anerkennung der Landrechte gekommen ist, oder ob die faktisch-kulturelle Verbindung einer betroffenen Gruppe zum Land als Voraussetzung ausreicht.

2.4 Traditionelles Wissen¹⁵

Rechtsfragen in Zusammenhang mit traditionellem Wissen stehen in engem Zusammenhang zu den Regelungen über biologische Ressourcen. Insbesondere der für die Pharma- und Saatgutindustrie in Hinblick auf kommerzielle Nutzung lukrative Zugang zu genetischen Ressourcen hängt vielfach mit Informationen zusammen, die von traditionellem Wissen indigener Völker abgeleitet sind.

Die rechtliche Regelung dieses Bereiches ist in Lateinamerika erst nach dem Inkrafttreten der Konvention über die biologische Vielfalt im Jahre 1993 in die Wege geleitet worden, schreitet jedoch seither galoppierend voran.

In der Konvention 169 finden sich keine unmittelbaren Regelungen zu diesem Bereich; deren Grundsätze, die vom Schutz der kollektiven Interessen und von der Achtung der Überlieferungen¹⁶ indigener Völker ausgehen, rechtfertigen es jedoch, einen

¹⁵ Zu wichtigen Problemstellungen in diesem Zusammenhang siehe Tobin (2001: 47-64).

¹⁶ Konvention 169, Art. 2.2.

Schutz des kollektiven traditionellen Wissens dieser Völker an den biologischen Reichtümern zu entwickeln. Erst in der allerjüngsten Zeit zeigen sich in einigen Ländern zaghafte Ansätze zu einem entsprechenden Regime. In der Auseinandersetzung um diese Entwicklung steht ein Ansatz, der das Wissen als Ware und somit vermarktbare Gut schützen möchte, einem Gedanken gegenüber, der indigenes Wissen rechtlich eher als Teil des unveräußerbaren kulturellen Erbes behandelt sehen möchte.

2.5 Selbstregierung¹⁷

Dem Prinzip des multiethnischen Staates entspricht es, wenn das gesamtstaatliche politische System die Kontrolle der indigenen Ethnien über eigene politische Angelegenheiten stärkt. Aus dem plurikulturellen Grundsatz ergibt sich gleichzeitig, dass diese Kontrolle durch Institutionen erfolgt, die in der kulturellen Tradition der betreffenden ethnischen Gruppen verankert sind.

Während in einigen Staaten begonnen wurde, eine begrenzte politische Autonomie mit eigenen Autoritäten für bestimmte indigene Territorien zu implementieren, verlagerte sich in anderen Ländern der Reformdiskurs unter dem Einfluss des neoliberalen Postulats der Schaffung eines "dezentralisierten Staates" auf die Einrichtung indigener Munizipien, also lokaler staatlicher Verwaltungseinheiten, die jedoch in indigenen Siedlungsgebieten mit bestimmten angepassten politischen Besonderheiten ausgestattet sein können. Beispielsweise kann in diesem Sinne die Erlangung politischer Funktionen in "indigenen Munizipien" auf den Voraussetzungen für traditionelle "cargo"-Funktionen beruhen und nicht ein allgemeines Wahlrechtssystem im Sinne der repräsentativen Demokratie verpflichtend vorgesehen sein.

Es ist fraglich, ob die "Munizipalisierung" indigener Selbstregierung, wie sie derzeit in mehreren Staaten praktiziert wird (CEJIS 1999), in der Tat Regierungsprinzipien indigener Völker stärken kann oder ob hier – wie am Beispiel Boliviens teilweise ersichtlich – nicht die bisher entlegenen indigenen Siedlungsgebiete endgültig mit Prinzipien staatlicher Lokalverwaltung überlagert werden – ein paradoxes Ergebnis des gelebten Neoliberalismus. Offen ist auch die Frage, welche Kompetenzbereiche endgültig auf diese Selbstverwaltungskörper übertragen werden und ob diese im einzelnen den politischen Bedürfnissen der indigenen Völker entsprechen.

2.6 Vertretung im politischen Gesamtsystem

Dieser Punkt bezieht sich nicht darauf, ob indigene Völker auf Grundlage der allgemein-politischen Mechanismen nach außen vertreten sind, also etwa indigene Einzelpersonen über das allgemeine Wahlsystem auf Parlamentariersitze gelangen, sondern ob Mechanismen zur Bildung besonderer indigener Vertretungsorgane und deren Partizipation im legislativen oder höherrangigen Regierungssystem vorgesehen sind. In

17 Zur indigenen Selbstregierung, insbesondere am Beispiel Mexiko, siehe Díaz Polanco (1991).

diesem Sinne wurde in einigen Staaten des Kontinents vor allem für gesetzgebende Organe – und zwar sowohl auf Ebene des Gesamtstaates wie auch jener von föderalen Gliedstaaten mit indigenem Bevölkerungsanteil – eine bestimmte kleine Anzahl von Abgeordnetensitzen für indigene Vertreter vorbehalten, die ausschließlich von der indigenen Bevölkerung des betreffenden Staates über Sonderwahlkreis gewählt werden können.

*2.7 Indigenes Recht*¹⁸

In einer zunehmenden Anzahl von Staaten wurden weitgehende Reformen verwirklicht, welche die Kompetenz der indigenen Völker vorsehen, die allgemeine staatliche Gerichtsbarkeit von der Regelung interner rechtlicher Konflikte auszuschließen und diese vielmehr der Beilegung durch eigene rechtliche Autoritäten zu unterwerfen. Diese Autoritäten sollen dabei eigenes indigenes materielles und Verfahrensrecht anwenden, stehen regelmäßig jedoch unter äußeren Schranken: Wesentlicher Punkt dabei ist, ob diese Schranken den indigenen Gesellschaften einen westlichen und ihnen somit kulturfremden Standard auferlegen, was dem Wesen einer plurikulturellen Gesamtgesellschaft nicht entsprechen würde, da auf diese Weise ein westlicher Kulturhorizont zum vorherrschenden gemacht würde. Es ist evident, dass diese Frage besonders mit dem bekannten Diskurs um die Universalität der Menschenrechte zusammenhängt (Dundes Renteln 1990).

In den meisten Staaten harrt die Frage der Abgrenzung dieser “indigenen Jurisdiktion” nach außen einer endgültigen Lösung – also etwa die Regelung der Frage, ob in bestimmten Fällen auch “nicht-indigene” Personen gegen eigenen Willen indigenen Rechtsprechungsautoritäten unterworfen werden können, wenn sich aus Sicht der indigenen Gruppe bestimmte sachliche Anknüpfungskriterien des Falles ergeben.

Neben der direkten Anerkennung indigener Rechtsprechungsautoritäten finden wir eine Entwicklung, die darauf hinausläuft, dass ganz generell bei Anwendung des staatlichen Rechtes auf Angehörige indigener Völker deren eigenes Normsystem “Berücksichtigung” finden kann. Allerdings ist oftmals kaum klargestellt, wie weit diese Berücksichtigung reichen soll und ob sich diese nur auf traditionell überliefertes Recht (so genanntes “Gewohnheitsrecht”) bezieht oder auch auf Rechtsbereiche, die von den indigenen Völkern als Reaktion auf neue soziale Herausforderungen entwickelt werden.

2.8 Wirtschaftliche Rechte – Recht auf Entwicklung

In einigen Staaten wird zunehmend ein kollektives Recht indigener Völker anerkannt, Kontrolle über die eigene Wirtschafts- und Sozialentwicklung auszuüben. Es ist nicht immer ganz eindeutig, ob sich ein derartiges Recht vor allem auf die Partizipation bei

18 Vgl. zur Erörterung der Anerkennung indigenen Rechtes und indigener Jurisdiktion einen Beitrag des Autors (Kuppe 2001: 61-76).

Entscheidungen über den Entwicklungsprozess bezieht, oder ob so auch ein materieller Anspruch auf eine gesellschaftliche Weiterentwicklung garantiert werden soll, die auf eigenständigen kulturellen Mustern beruht.

In den Bereich der Wirtschaftsrechte fallen auch Bestimmungen, die im besonderen die Diskriminierung der Angehörigen indigener Völker im Arbeits- und Sozialleben verbieten und für diesen Zweck auch fördernde Maßnahmen vorsehen und die in den meisten Staaten zunehmend ausdrücklich verankert werden.

2.9 Sprachrechte und kulturelle Rechte¹⁹

Einen Niederschlag finden besondere kulturelle Rechte für indigene Völker im Erziehungssystem. Dieses soll nicht länger – wie im *Indigenismo* – der Integration in die einheitliche “nationale Kultur” dienen, sondern interkulturellen Charakter besitzen und ganz allgemein den Respekt vor den Eigenheiten der indigenen Völker stärken. Gleichzeitig sollen diese mehr Kontrolle über das für sie vorgesehene Erziehungssystem gewinnen. Wie in anderen Bereichen klafft auch hier in den Regelungen eine breite Kluft zwischen Ansätzen, die auf weitgehende Eigenbestimmung dieses Lebensbereichs hinauslaufen und Modellen, die mehr oder weniger breite “Partizipationsrechte” im Rahmen des staatlichen Systems vorsehen.

In Bezug auf die Sprachen der indigenen Völker ist es zu einer “Offizialisierung” gekommen, die über den reinen kulturellen Bereich hinausgeht, im einzelnen aber sehr unterschiedlich ist und auch besonders viele Vollzugsdefizite aufweist.

Nur in einigen wenigen Staaten ist bereits ausdrücklich vorgesehen, die traditionellen medizinischen Praktiken der indigenen Völker rechtlich zu schützen. Das bedeutet unter anderem eine Entkriminalisierung der Ausübung der Heilbehandlung durch traditionelle Heiler und bietet weiters einen Ansatz zum Schutz des Einsatzes von Wirkstoffen, die unter Umständen den Regulierungen bezüglich verbotener Substanzen (“Drogen”) unterliegen.

Schließlich wurde der Schutz der Religionsfreiheit meist auch ausdrücklich auf die Ausübung traditioneller Religionen indigener Völker erstreckt.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass es zu rechtlichen Entwicklungen gekommen ist, die sich im Vergleich der Länder zueinander sehr differenziert darstellen, insgesamt jedoch dem Übergang zu plurikulturellen und multiethnischen Rahmenbedingungen zu entsprechen scheinen.²⁰

In der Folge soll nun auf ein Land eingegangen werden, in welchem sich der Niederschlag dieser Entwicklung zeitlich bis zum Ende der 1990er Jahre verzögert hat, wo

19 Insbesondere zu Aspekten der Entwicklung von Sprachrechten siehe Raquel Yrigoyen Fajardo (Yrigoyen Fajardo 2001).

20 Eine fast aktuelle Dokumentation des positiv-rechtlichen Niederschlages, den diese Entwicklung in den Staaten Lateinamerikas inzwischen gefunden hat, bietet die Rechtsquellenammlung der *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (González Guerra [ed.] 1999).

sich jedoch seither durch die aktuellen politischen Rahmenbedingungen eine besondere Möglichkeit ergeben hat, einen entsprechenden Entwicklungsforgang zu beschleunigen und auf diesen durch die internationale Kooperation auch von außen positiv einwirken zu können.

3. Venezuela – Verfassungsreform und Indígena-Rechte

Die herkömmliche Indianerpolitik und -gesetzgebung dieses im nördlichen Südamerika gelegenen Staates kann eindeutig als extremer Ausdruck des oben als monistisches Staatsmodell umschriebenen Ansatzes bezeichnet werden. Obwohl es schon um 1990 zu Diskussionen um eine Anerkennung von Rechten indigener Völker gekommen ist, war deren direkter Einfluss auf die staatliche Politik bis Ende der 1990er Jahre praktisch nicht feststellbar. Neben der geringen demografischen Stärke dieser Gruppen in Venezuela, die – je nach Zuordnungskriterien – 2 bis 3 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, kann als Grund für diesen Befund die Schwäche der im Lande bestehenden Indígena-Organisationen angesehen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch sofort auf ein auffälliges Dilemma der Indianerorganisationen dieses Landes hinzuweisen, das sie in gewissem Ausmaß mit Indígena-Organisationen anderer lateinamerikanischer Staaten teilen. Die indianischen Völker und deren Angehörige unterliegen laufend allen denkmöglichen Verletzungen ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.²¹ Die Indianerorganisationen sind in erster Linie als Antwort auf diese konkreten Unrechts Erfahrungen entstanden und beziehen einen großen Teil ihrer Legitimität unter ihrer eigenen Basis aus ihrer Rolle, Anlaufstelle in konkreten Einzelfällen zu sein, wenn etwa irgend wo ein Landkonflikt ausgebrochen ist, wenn in einem bestimmten Gebiet eine Seuche ausgebrochen und keine medizinische Versorgung in Sicht ist oder wenn wieder einmal Übergriffe von Seiten der Nationalgarde gegen Indianer stattgefunden haben. In diesem Sinne ist das öffentliche Agieren der Organisationen vielfach durch das hier geforderte Engagement gebunden und der lange Atem für das notwendige Durchziehen nationaler politischer Projekte kaum vorhanden. Auch die Basis ist durch die kurzfristig demonstrierbare Lösungskompetenz bei Einzelfällen besser mobilisierbar als durch die abstrakt anmutende Arbeit an politisch-rechtlichen Reformvorhaben, die sich bestenfalls mittelfristig niederschlagen könnten. Diese Umstände machen plausibel, warum es den Indígena-Organisationen im Lande lange nicht gelungen ist, auf die politischen Entscheidungsträger einzuwirken und eine Änderung der rechtlich-politischen

21 Eine regelmäßige Dokumentation der menschenrechtlichen Situation der indigenen Völker Venezuelas findet man in den teilweise vom Autor verfassten "Venezuela"-Kapiteln der alljährlich erscheinenden, von IWGIA herausgegebenen Jahrbuchreihe *The Indigenous World*, Kopenhagen; weiters siehe die von der venezolanischen Menschenrechtsorganisation PROVEA edierten jährlich erscheinenden Bände *Situación de los derechos humanos en Venezuela*, Caracas, in welchen seit 1990 regelmäßig ein Kapitel "Derechos de los pueblos indios" enthalten ist.

Rahmengeschehnisse für die indigenen Völker zumindest ansatzweise herbeiführen zu können. Für diese "Zusatz"-Arbeit waren einfach nicht die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen vorhanden.

Dieser Umstand wieder hängt zumindest teilweise mit dem Faktum zusammen, dass Venezuela auf Grund seines Ölreichtums aus der Sicht der Staaten des Nordens nicht als herkömmliches Entwicklungsland galt oder gilt, es somit kaum jemals als Zielgebiet für entwicklungspolitische Kooperation in Frage kam und daher, anders als sonstwo, die im Aufbau befindlichen Organisationen der indigenen Völker nicht mit effektiver Unterstützung von außen rechnen konnten.

Gleichzeitig musste Venezuela aus denselben Gründen nur wenig Sorgfalt darauf verwenden, seine Strukturreformen mit einem von außen vorgegebenen Referenzrahmen, der – wie zunehmend üblich – auch Bereiche wie "Rechte indigener Völker" und "nachhaltige Entwicklung" mit eingeschlossen hätte, formell in Einklang zu stellen.

Als Präsident Hugo Chávez Frías Anfang 1999 sein Amt übernahm, besaß Venezuela eine der rückständigsten indigenistischen Gesetzgebungen des ganzen Kontinents.²²

Chávez' erstes politisches Projekt war jedoch auf Ausarbeitung und Inkraftsetzung einer völlig neuen Staatsverfassung gerichtet, und der Präsident ließ keinen Zweifel aufkommen, dass es im Zuge der Verwirklichung dieses Vorhabens zu einer Verankerung der Rechte der indigenen Völker kommen sollte. Die Erarbeitung der neuen Verfassung sollte im Rahmen einer verfassungsgebenden Nationalversammlung erfolgen und das für unser Thema Bemerkenswerte war, dass in deren Rahmen eine von insgesamt 21 Kommissionen speziell "für die Rechte der indigenen Völker" eingerichtet wurde. Drei der Angehörigen dieser Kommission waren gleichzeitig nur von der indigenen Bevölkerung des Landes gewählte "ethnische" Vertreter.

Die indigenen Völker hatten somit nicht nur Aussicht auf Verankerung ihrer verfassungsmäßig gesicherten Rechte, sondern auch die Möglichkeit, dass die inhaltliche Arbeit zur Festlegung dieser Rechte maßgeblich von ihren eigenen Vertretern geleistet werden konnte²³.

Von einigen Indígena-Organisationen Venezuelas wurden im Laufe der verfassungsgebenden Debatten, die in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 stattfanden, in einem Teil der indigenen Siedlungsgebiete Konsultationen über die zukünftigen Verfas-

22 Zur dem bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung relevanten rechtlichen Rahmen siehe die Beiträge des Autors in *Law & Anthropology* (Kuppe 1986; 1997).

23 Eine detaillierte Darstellung des institutionellen Hintergrundes und der politischen Diskurse um die Indígena-Rechte in der neuen venezolanischen Verfassung bietet der Autor in: "Reflexiones sobre los derechos de los pueblos indígenas en la nueva constitución de Venezuela y el establecimiento de una sociedad participativa, pluricultural y multiétnica", Referatstext, präsentiert auf dem *Seminario internacional sobre tratados entre pueblos indígenas y estados*, Universität Sevilla, September 2001; derzeit im Druck.

sungsrechte durchgeführt. Als Ergebnis kristallisierten sich vier Hauptbereiche für neu zu verankernde Rechte heraus, von welchen die Indígena-Kommission in der Verfassungsgebenden Versammlung dann im weiteren Verlauf ihrer Arbeit ausgehen konnte:

- die Anerkennung als indigene "Völker" mit dem Recht auf eigenbestimmte Weiterentwicklung;
- die Anerkennung von Rechten über Land und Ressourcen in angestammten "Territorien";
- die Anerkennung von Autonomie im politischen und Rechtsprechungsbereich;
- die Anerkennung von kulturellen Rechten, etwa bezüglich Erziehung, Kosmologie usw.

In der Folge sahen sich die Indígenas sowohl in der verfassungsgebenden Nationalversammlung selbst wie auch in Teilen der breiteren Öffentlichkeit mit äußerst feindseligen Reaktionen konfrontiert. Die vordergründigen Argumente dieser Gegnerschaft beruhten auf einer polemischen Überbewertung der möglichen völkerrechtlichen Implikationen der Anerkennung von "indigenen Völkern", "indigenen Territorien" und "Selbstbestimmung". Wie von vergleichbaren Situationen in anderen lateinamerikanischen Staaten her bekannt, wurde versucht, das Bild eines territorialen Suizids und einer Balkanisierung Venezuelas an die Wand zu malen.

Die Polemiken, welche die Debatte um die Indígena-Rechte umgaben, die aber auch mit der allgemeineren politischen Gegnerschaft zum staatspolitischen Programm des neuen Präsidenten zusammenhingen, erklären, warum einige der vorgesehenen Bestimmungen abgeschwächt oder umformuliert werden mussten. So wurde etwa die Verwendung des Begriffs *indigenes Territorium* durch den bisher in diesem Zusammenhang unbekannteren Begriff "Lebensraum" (spanisch: *hábitat*) ersetzt.

Mitte Dezember 1999 wurde die "Verfassung der bolivarianischen Republik Venezuela" schließlich durch Referendum in ihrer endgültigen Form und mit 16 von 350 Artikeln, die sich auf die Rechte der indigenen Völker beziehen, von 72 Prozent der abstimmenden Bevölkerung angenommen. In der neuen *Carta Magna*, die in der Präambel zum Ausdruck bringt, dass der Grundstein für eine demokratische, partizipative, multiethnische und plurikulturelle Gesellschaft gelegt werden soll, werden den Indígenas Rechte eingeräumt, die ihre formale Stellung im Staat grundlegend verändern. Unter anderem finden sich Bestimmungen zu folgenden Rechten:

- Anerkennung der offiziellen Verwendung der indigenen Sprachen (Art. 9).
- Anerkennung der besonderen Existenz der indigenen Völker und Gemeinschaften, ihrer Kulturen und politischen Organisation und ihrer Religionen; ihrer "Lebensräume" und ihrer ursprünglichen, unveräußerbaren gemeinschaftlichen Rechte über die von alters her für ihre Kulturen relevanten Ländereien; ihres Rechts auf Konsultation bei der Nutzung natürlicher Ressourcen, die sich in ihrem "Lebensraum" befinden; auf Gesundheit und Ausübung traditioneller Formen der Medizin; auf Bewahrung und Weiterentwicklung von ihren auf Reziprozität und Solidarität ba-

sierenden Wirtschaftsformen; auf Zugang zur Berufsausbildung; auf Arbeitsschutz; auf umfassende politische Beteiligung im Staat auf allen Ebenen. In Zusammenhang mit der Anerkennung dieser Rechte heißt es aber auch, dass die indigenen Völker Teil der unteilbaren venezolanischen Nation sind (Art. 119 bis 126).

- Beteiligung an dem in jedem Teilstaat (“estado”) zu gründenden Regionalen Planungs- und Koordinierungsrat (“Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”) (Art. 166)
- Die Möglichkeit, dass besondere Strukturen der Kommunalverwaltung (“régimen de gobierno y administración local”) in Municipien mit indigener Bevölkerung geschaffen werden (Art. 169)
- Ein besonderes Beteiligungsrecht der indigenen Völker am Parlament (“Asamblea Nacional”) durch drei direkt gewählte Abgeordnete (Art. 186).
- Anerkennung der Rechtsprechungsfunktion der legitimen Autoritäten der indigenen Völker (Art. 260).
- Wahrnehmung des Schutzes der indigenen Rechte durch die/den Ombudsfrau/mann (Art. 281).
- In den Übergangsbestimmungen wird an mehreren Stellen auf die Rechte der indigenen Völker verwiesen, unter anderem die Bildung von drei Wahlregionen geregelt, in denen die drei Vertreter in das neue Parlament gewählt werden und schließlich wird vorgesehen, dass ein Rahmengesetz über Angelegenheiten der indigenen Völker verabschiedet werden soll.

Wie in der Folge zu zeigen ist, stellt diese letzte Norm eine besondere Herausforderung für die indigenen Völker und deren Basisorganisationen und formelle Vertreter dar.

4. Die Implementierung der verfassungsmäßigen Rechte der indigenen Völker

4.1 Institutioneller Rahmen

Als im August 2000 das neugewählte Parlament Venezuelas, die *Asamblea Nacional*, zusammentrat, waren dort die indigenen Völker des Landes erstmals in ihrer Geschichte durch (drei) direkt von der Basis gewählte Abgeordnete vertreten. Diese und einige weitere Abgeordnete sind Mitglieder des “Ständigen parlamentarischen Ausschusses für die indigenen Völker” (“Comisión Permanente de los Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional”, in der Folge CPPIAN). Die Hauptaufgabe dieses Ausschusses besteht darin, parlamentarische Initiativen zur Konkretisierung und Umsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der indigenen Völker zu entfalten. Neben besonderen Gesetzen beispielsweise über die bilinguale und interkulturelle Erziehung kommt dabei dem von der Verfassung vorgesehenen Rahmengesetz über indigene Angelegenheiten eine besondere Rolle zu, da sich dieses auf sämtliche Lebensbereiche erstrecken soll, in welchen Rechte der indigenen Völker eine Rolle spielen.

Die Wahrnehmung der umfangreichen neuen Verfassungsrechte stellt hohe Anforderungen an die indigene Bevölkerung und ihrer Vertreter.

Die drei gewählten Abgeordneten sind ausnahmslos bekannte Persönlichkeiten, die auf eine langen Erfahrung als politische Vertreter der Indígena-Bewegung ihres Landes zurückgreifen können. Sie sehen sich jedoch bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zumindest mit drei Schwierigkeitsbereichen konfrontiert.

- (1) Obwohl Venezuela nunmehr formell als pluralistischer Staat konstituiert ist, in dessen formal-verfassungsrechtlicher Ordnung der Anerkennung der Rechte indigener Völker ein hoher Stellenwert zukommt, stehen sie als Angehörige des nationalen Parlaments in einem Umfeld, das gegenüber den spezifischen Ansprüchen der indigenen Bevölkerungsminderheit nach wie vor feindselig oder zumindest indifferent bleibt. Die bisher erfolgreiche Arbeit der Abgeordneten als Parlamentarier hängt stärker vom persönlich-menschlichen Geschick insbesondere der bisherigen Ausschussvorsitzenden Noélí Pocaterra²⁴ ab als von einem innerhalb der Nationalversammlung vorherrschenden breiteren Verständnis um die Rechte der indigenen Völker.
- (2) Die inhaltliche Arbeit an gesetzlichen Initiativen, die in den Aufgabenbereich von CPPIAN fallen, ist sowohl von dem zu erbringenden politischen Input wie von der legislativen Seite her äußerst komplex. Die zu behandelnden Gesetzesvorhaben sind durchwegs Querschnittsmaterien, zeigen also Anknüpfungspunkte und Überlagerungen zu einer breiten Palette anderer Rechtsgebiete. Auch sind in vielen dieser Bereiche internationalrechtliche Vorgaben und Gesichtspunkte (etwa des internationalen Umweltrechtes, Wirtschaftsrechtes und der Grund- und Menschenrechte) zu berücksichtigen. Außerdem stellen die zu bewerkstellenden Vorhaben vielfach legislatives Neuland dar, da in Venezuela selbst kaum jemals einschlägige Regelungen für die betreffenden Lebenszusammenhänge in Geltung waren und selbst aus anderen lateinamerikanischen Staaten nur begrenzt rechtliche Lösungen übernommen werden können, die den Grundlagen der neuen venezolanischen Verfassung entsprechen. Neben einem breiten Verständnis um vorhandene Regelungsoptionen ist also für die parlamentarischen Aufgaben eine hohe Fähigkeit erforderlich, die eigenen politischen Vorstellungen in möglichst eindeutige normative Regelungen zu gießen. Einen inhaltlichen Bezugsrahmen stellt die vom venezolanischen Parlament als Gesetz verabschiedete und vom Präsidenten ratifizierte Konvention 169 dar.²⁵ Legislativ ist es jedoch nicht immer einfach,

24 Die persönliche Wertschätzung, welche dieser indianischen Vertreterin entgegengebracht wird, zeigt sich auch in der Tatsache, daß Noélí Pocaterra Anfang des Jahres 2002 zur Zweiten Vizepräsidentin der venezolanischen Nationalversammlung gewählt wurde. Diese Indígena-Frau, die als spezifische Vertreterin der indigenen Völker Nordwest-Venezuelas im Parlament sitzt, bekleidet somit nunmehr eine zentrale politische Rolle im venezolanischen Gesamtstaat.

25 Die Ratifizierung wurde am 17. Oktober 2001 in der *Gaceta Oficial* kundgemacht. Bis zur Fertigstellung dieses Artikels konnte nicht in Erfahrung gebracht werden, ob die Ratifizierungsurkunde be-

sich an dieser Konvention zu orientieren, da die meisten der in ihr enthaltenen Normen keine unmittelbare Anwendbarkeit erlauben²⁶ und gerade deshalb den auszuarbeitenden Gesetze auch die Funktion von Ausführungsbestimmungen der Konvention zukommen wird.

- (3) Eine weitere Herausforderung bringt das neue Postulat der venezolanischen Indianerpolitik mit sich, dass die politischen Optionen der indigenen Vertreter von Informationsaustausch und Konsensbildung mit der eigenen Basis getragen sein sollten. Schon in der Konvention 169 ist festgelegt, dass die indigenen Völker durch geeignete Verfahren zu konsultieren sind, wenn gesetzgeberische oder administrative Maßnahmen, die sie unmittelbar berühren könnten, erwogen werden (Art. 6.1). Gemäß demselben Artikel wird dieser Anforderung jedoch im besonderen entsprochen, wenn die repräsentativen Einrichtungen dieser Völker in diesen Fragen konsultiert werden. Rein rechtlich wird somit der Anforderung aus der Konvention höchstwahrscheinlich genüge getan, wenn gesetzgeberische Maßnahmen im besonderen von gewählten indigenen Parlamentsvertretern mit ausgearbeitet werden. Die Frage der Legitimität indigener Vertreter im “nicht-indigenen” politischen System, die sich hier stellt, ist jedoch ein besonders heikler Bereich, dem nicht nur durch die Erfüllung von Formalerfordernissen entsprochen werden kann. An der indigenen Basis herrscht vielfach keine klare Vorstellung von den Aufgaben indigener Parlamentsvertreter.²⁷ So sollten einerseits realistische Erwartungshaltungen bei der lokalen Bevölkerung im Hinblick auf gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten erzeugt werden; gleichzeitig kann andererseits die parlamentarische Arbeit qualitativ gewinnen, wenn “Inputs”, die von dieser Bevölkerung stammen, für anstehende Gesetzesvorhaben verwendet werden. Dafür notwendige Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen stehen den indigenen Abgeordneten derzeit jedoch nur äußerst eingeschränkt zur Verfügung.

Die entsprechenden Defizite sind den indigenen Abgeordneten durchaus bewusst. Schon während der Arbeiten der Verfassungsgebenden Versammlung war über Initia-

reits beim Sitz der ILO in Genf hinterlegt wurde, somit die Konvention also auch für Venezuela – als einem der letzten Länder Hispanoamerikas – international verbindlich geworden ist.

- 26 Im rechtlichen Sinne gelten internationale Vertragsbestimmungen dann als unmittelbar anwendbar (“self-executing”), wenn klargelegt ist, welches Organ für deren Vollzug zuständig ist und wenn der Norminhalt so präzise formuliert ist, dass er innerstaatlich ohne weiteres angewandt werden kann.
- 27 So werden an die Parlamentarier tagtäglich Probleme heran getragen, die von gewaltsamen Übergriffen gegen indigene Einzelpersonen durch Großgrundbesitzer über das Problem von indianischen Straßenkindern in venezolanischen Großstädten bis hin zur ungelösten Situation beim überraschenden Auffinden eines prähistorischen Friedhofes im Zuge von Bauarbeiten reichen. Insbesondere die CPPIAN-Vorsitzende geht diesen Fällen mit bewundernswerter Ausdauer und Effektivität meist unverzüglich nach, wodurch aber deren persönliche Kapazitäten für die Ausübung der eigentlichen Parlamentariertätigkeit beeinträchtigt bleiben.

tive eines der indigenen Angehörigen der damaligen Kommission für die Rechte der Indigenen Völker eine Zusammenarbeit mit der deutschen *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ) hergestellt worden, die vor allem zur Unterstützung bei der Durchführung von Workshops geführt hatte, um der indigenen Bevölkerung einiger Regionen des Landes die Möglichkeit zu geben, an der internen Konsensbildung über die zu erarbeitenden Verfassungsrechte mitzuwirken.

4.2 Internationale Kooperation

Im Laufe des Frühjahres 2001 wurde dann – wieder über Initiative desselben indigenen Vertreters, der jetzt gewählter indigener Parlamentsabgeordneter ist – ein Folgeprojekt mit der GTZ eingeleitet, das darauf abzielte, die Kapazitäten der indigenen Völker Venezuelas bei Wahrnehmung ihrer Beteiligung im gesetzgeberischen Prozess zu stärken. Die Projektstruktur ist vom Autor dieses Beitrages gemeinsam mit den wichtigsten Organisationen der indigenen Völker des Landes und den indigenen Angehörigen der CPPIAN erarbeitet worden, und das Vorhaben konnte im Herbst des Jahres 2001 anlaufen. In der Folge werden die beiden wesentlichen Komponenten des Projekts skizziert und einige bereits absehbare Ergebnisse der zweiten Komponente dargelegt.

Ein besonderes Projektziel wird in der Verbesserung der laufenden politischen Rückkoppelung zwischen den indigenen Vertretern und deren Zielgruppen gesehen. Die indigenen Vertreter sichern zwar schon als solche die Mitwirkung der indigenen Völker an der sie betreffenden gesetzlichen Entwicklung. Die parlamentarische Mitwirkung, die dem Rahmen einer repräsentativ-demokratischen Struktur entspricht, ist jedoch durch ständigen Informationsaustausch mit der Basis gemäß eines partizipativen Demokratieverständnisses, das den kulturellen Mustern der indigenen Völker besser entgegenkommt, zu ergänzen.²⁸ Zur Erreichung dieses Ziels wurde auf eine Träger-schaft zurückgegriffen, die bereits das Vertrauen der lokalen Bevölkerung genießt und gleichzeitig in der Lage ist, die notwendigen organisatorischen Aufgaben (Workshops, kulturspezifische Vermittlung von politischen Vorstellungen und Informationen) in einer Weise zu erbringen, die die Identifikation der Basis mit den eher technischen Arbeiten der Indígena-Vertreter stärkt. Es sind in Venezuela bereits bestehende Indígena-Organisationen, die diese Kapazitäten besitzen und die daher in das Projekt einbezogen wurden. Da jedoch keine Organisation existiert, die für ganz Venezuela eine derartige vermittelnde Aufgabe befriedigend leisten könnte, wurden die zwei wichtigen Regionalorganisationen (*Federación Indígena del Estado Bolívar* – FIB und *Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas* – ORPIA) und die nationale Dachorganisation der Indianervölker (*Consejo Nacional Indígena de Venezuela* – CONIVE)²⁹ als

28 Zur Unterscheidung von repräsentativer und partizipativer Demokratie unter Bezugnahme auf indigene Völker siehe David Booth et al. (Booth/Clisby/Widmark o.J.: 7).

29 Zur Entstehung von CONIVE siehe den Beitrag des Autors (Kuppe 1996).

wichtige Projektträger vorgesehen. Neben der rein organisatorischen Arbeit ist es Aufgabe dieser Organisationen, in bestimmten Gebieten Venezuelas und auf nationaler Ebene für die methodischen und inhaltlichen Aspekte der Kommunikation zwischen den indigenen Vertretern und der Bevölkerungsbasis zuständig zu sein, wobei die deutsche Seite neben der finanziellen Unterstützung keine inhaltlichen Vorgaben leistet, da es sich hier selbst um eine wichtige Frage der politischen Selbstbestimmung der indigenen Völker handelt.

Eine inhaltliche Aufgabe kommt dem GTZ-Projekt hingegen in seiner zweiten Komponente zu, wo es, auf Wunsch der indigenen Parlamentsvertreter, um technische Rechtsberatung in Zusammenhang mit der Erarbeitung von Gesetzesvorhaben mit Relevanz für die indigenen Völker geht.

Der vorgesehenen Beratung wurde bisher durch Einsatz einer internationalen juristischen Kurzzeitfachkraft entsprochen, die in einem wichtigen Moment die Arbeit der indigenen Parlamentsvertreter unterstützte.

Anfang November 2001 war in Zusammenarbeit mit venezolanischen Experten von einem Teil der CPPIAN ein Gesamtentwurf für das jetzt "Rahmengesetz über indigene Völker und Gemeinschaften" genannte wichtigste anstehende Gesetzesvorhaben erstellt worden (*Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, Borrador del 9 de noviembre de 2001*, in der Folge *Borrador LOPCI 9/11*). Zwar hatten vor diesem Schritt keine systematischen Konsultationen stattgefunden, doch im Gegensatz zur üblichen Praxis in Venezuela waren zu diesem Gesetzesvorhaben schon vor Erstellung des ersten Entwurfstextes Meinungen, Vorschläge und Diskussionsbeiträge zu einem möglichen Inhalt von einer interessierten Öffentlichkeit (einzelne indigene Gruppen und Vertreter, Anthropologen usw.) eingeholt worden. Üblicherweise finden breitere Konsultationen über Gesetzesvorhaben in Venezuela zwischen der ersten und zweiten parlamentarischen Lesung statt, also jedenfalls erst nach formeller Einbringung eines vollständigen Entwurfes.

Borrador LOPCI 9/11 umfasste 141 Artikel und schon ein Blick auf die einzelnen Titel zeigt, dass es sich zweifellos um ein denkbar breites und daher komplexes Gesetzesvorhaben handelt:

- Titel I: Grundsatzbestimmungen
- Titel II: Vom Lebensraum und den Ländereien der indigenen Gemeinschaften und Völker
- Titel III: Von der Kultur, der Sprache, und der Spiritualität
- Titel IV: Von der Umwelt und den natürlichen Ressourcen im indigenen Lebensraum und auf den indigenen Ländereien
- Titel V: Vom indigenen Wissen und vom kollektiven intellektuellen Eigentum
- Titel VI: Von der Wirtschaft der indigenen Völker
- Titel VII: Von den Organisationen der indigenen Völker und Gemeinschaften
- Titel VIII: Von den Regelungen zur indigenen politischen Partizipation
- Titel IX: Von der ständigen Erziehung und von den Bestimmungen zur interkulturellen bilingualen Erziehung
- Titel X: Von der Gesundheit und der indigenen Heilkunde
- Titel XI: Vom indigenen Recht und der indigenen Rechtsprechung
- Titel XII: Von der Familie unter den indigenen Völkern
- Titel XIII: Von weiteren Beziehungen zum Staat
- Titel XIV: Vom Organ der auf die Indígenas bezogenen Politik des venezolanischen Staates
- Titel XV: Schlussbestimmungen

In den Wochen nach dem 9. November fanden insgesamt 14 Arbeitssitzungen der aus Österreich stammenden Kurzzeitfachkraft³⁰ mit dem für das Vorhaben zuständigen CPPIAN-Angehörigen statt, in welchen Abänderungsvorschläge der Expertin erörtert und gemeinsam endgültig ausformuliert werden konnten. Auch der Autor dieses Beitrags war als Gesamtkoordinator des Projektes in diese Arbeit laufend eingebunden. Die Beratertätigkeit setzte vor allem bei drei Schwächen von *LOPCI 9/11* an:

- Erstens sollten Formulierungsunklarheiten beseitigt werden, die sich zu Lasten der Interessen der indigenen Völker auswirken können.
- Zweitens wurden Verbesserungen eingebracht, die dort nötig schienen, wo nach Ansicht der Berater der rechtliche Schutzstandard den neuen venezolanischen Verfassung bzw der Konvention 169 im Entwurf unterschritten wurde.
- Schließlich wurden Ergänzungen und Erweiterungen eingebracht, die sicherstellen sollten, dass die Ausübung der vorgesehenen Rechte der indigenen Völker auch im Sinne der spezifischen kulturellen Verhältnisse dieser Gruppen gesichert sein soll.

Am 6. Dezember 2001 erhielt CPPIAN die revidierte Version des Gesetzesentwurfs endgültig vorgelegt (*Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, Texto revisado y completado por Mónica Ludescher, Asesora Jurídica*, vom 6. Dezember 2001,

30 Dr. Monika Ludescher, die langjährige Erfahrungen als Rechtsberaterin indigener Organisationen besitzt und weiters durch mehrere akademische Fachpublikationen hervorragend ausgewiesen ist.

in der Folge *Borrador LOPCI 6/12*), wodurch die indigenen Abgeordneten eine verbesserte Grundlage für die Weiterführung ihrer Arbeit in Händen hielten.

4.3. Auf dem Weg zur neuen Indigena-Gesetzgebung Venezuelas

In der Folge sollen zur besseren Veranschaulichung der Wirkungsmöglichkeiten eines derartigen Projektes einige der im Zuge dieser Rechtshilfetätigkeit veränderte Bestimmungen herausgegriffen und erläutert werden, wobei aus Gründen der Übersichtlichkeit tabellarisch die “alten” und “überarbeiteten” Versionen zunächst jeweils einander gegenübergestellt sind.

Bestimmungen zur geografischen Umschreibung des zu schützenden Landes

<i>Borrador LOPCI 9/11</i>	<i>Borrador LOPCI 6/12</i>
Art. 9: Der venezolanische Staat anerkennt das ursprüngliche Recht auf den Lebensraum und das kollektive Eigentum über die Ländereien die von alters her und traditionell von den indigenen Völkern okkupiert werden.	Art. 9: Der Staat anerkennt und garantiert das ursprüngliche Recht der indigenen Völker und Gemeinschaften auf deren Lebensraum und das kollektive Eigentum über die Ländereien, die von alters her und traditionell von den indigenen Völkern okkupiert werden und die notwendig sind, um deren Lebensformen weiterzuentwickeln und zu garantieren.

In *Borrador LOPCI 6/12* findet sich, neben einigen rein redaktionellen Verbesserungen, zunächst ein Zusatz, der klarstellt, dass der Staat das “ursprüngliche Recht” nicht bloß anzuerkennen, sondern auch zu garantieren habe – damit kommt nicht nur eine bloß deklarative Anerkennung zum Ausdruck, sondern auch die Verpflichtung für den Staat, (durch seine Behörden und Gerichte) ein aktives Tun zum Effektivmachen dieser Garantie setzen zu müssen.

Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass sich der Schutz in *Borrador LOPCI 6/12* auch ausdrücklich auf Ländereien bezieht, die notwendig sind, um die indigenen Lebensformen weiterzuentwickeln und zu garantieren. Die Formulierung in *LOPCI 9/11* hatte im wesentlichen einer Teilbestimmung aus Art. 14.1 der Konvention 169 entsprochen, in welcher es heißt, dass die Eigentums- und Besitzrechte der (indigenen) Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten³¹ Land anzuerkennen sind. Diese Bestimmung kann, allein und für sich genommen, dazu führen, daß der vorgesehene Landrechtsschutz nur auf Gebiete erstreckt wird, die einem höheren Grad menschlicher Nutzung (etwa durch das Vorhandensein von stabilen Ansiedlungen oder dauerhaften

31 Die Wiedergabe dieser Konventionsstelle entspricht der offiziellen deutschen Version. Im englischen offiziellen Text ist an entsprechender Stelle von “lands which they traditionally occupy” die Rede.

Pflanzungen) unterliegen, während Landstriche, die beispielsweise nur saisonal genutzt werden, von diesem Schutz ausgeschlossen bleiben,³² noch weniger wäre aus *LOPCI 9/11* ein Schutz ableitbar, der sich auf Land beziehen soll, das zwar kulturell für eine indigene Gruppe wichtig ist (so etwa “heilige Stätten” oder “Berge”), das aber überhaupt nicht mehr von “okkupiertem Land” begrifflich umfasst wird. In diesem Sinne wurde in Borrador *LOPCI 6/12* eine Formulierung verwendet, die sämtliche für die Garantie der Lebensform notwendigen Zonen miteinzuschließen erlaubt.

Bestimmung zur Rolle der indigenen Völker im Umweltschutz

<i>Borrador LOPCI 9/11</i>	<i>Borrador LOPCI 6/12</i>
Art. 35: Die indigenen Völker und Gemeinschaften haben in ihren Lebensräumen und Ländereien das Recht auf gesunde und sichere Umwelt ... Der Staat wird gemeinsam mit (deren) Organisationen die notwendigen Maßnahmen zum ganzheitlichen Schutze und zur nachhaltigen Nutzung derselben ergreifen.	(Entsprechender) Art. 11: Die indigenen Völker und Gemeinschaften haben in ihren Lebensräumen und Ländereien das Recht auf gesunde und sichere Umwelt ... Der Staat wird gemeinsam mit (deren) Organisationen die notwendigen Maßnahmen zum ganzheitlichen Schutze und zur nachhaltigen Nutzung derselben ergreifen, wobei die Kriterien und Kenntnisse der indigenen Völker zur Umweltnutzung zur Anwendung kommen.

Während *Borrador LOPCI 9/11* also ein Partizipationsrecht der indigenen Organisationen zum Zwecke der Erfüllung des Rechtes auf gesunde und sichere Umwelt vorsieht, wurde in Borrador *LOPCI 6/12* sichergestellt, dass die notwendigen Schutzmaßnahmen inhaltlich auf den Kriterien und umweltbezogenen Kenntnissen der indigenen Völker beruhen. Diese Garantie geht also über ein bloßes Beteiligungsrecht hinaus.

32 In der Tat ist in Art. 14.1 der Konvention 169 noch eine zweite Bestimmung enthalten, die geeignete Schutzmaßnahmen für die Nutzung von Land vorsieht, das zwar von indigenen Völkern nicht “ausschließlich” besiedelt ist, zu dem sie aber zum Zwecke ihrer Eigenversorgung traditionellen Zugang haben. Eine entsprechende Schutzbestimmung, die sich v.a. auf saisonale und nomadische wirtschaftliche Aktivitäten bezieht, fehlt jedoch in *Borrador LOPCI 9/11*.

**Regelung des Konsultationsrechtes
in Zusammenhang mit Ausbeutungsvorhaben von Bodenschätzen**

<i>Borrador LOPCI 9/11</i>	<i>Borrador LOPCI 6/12</i>
Art. 12: Im Falle der mineralischen und sonstigen Bodenschätze, deren Eigentum gem. Art. 12 der Verfassung dem Staate vorbehalten ist, wird die Regierung Partizipations- und Konsultationsmechanismen mit den indigenen Völkern und Gemeinschaften vor Genehmigung derselben verwirklichen, die den Zweck haben, festzustellen, ob die Interessen (dieser Gruppen) berührt werden. ...	(entsprechende) Art. 28 und 29, Auszüge: Die Erkundung und Ausbeutung der Bodenschätze und der Erdöl- und Erdgasvorkommen, ... deren Eigentume gem. Art. 12 ... der Verfassung dem Staate vorbehalten ist, kann nur ... nach Beendigung der vorangehenden Informations- und Konsultationsverfahren vor sich gehen. ... Die Informations- und Konsultationsverfahren müssen in gutem Glauben abgewickelt werden, haben die Kommunikations- und Informationskriterien der Angehörigen der betroffenen Kulturen einzubeziehen und müssen den Zweck haben, ein Übereinkommen oder eine Einwilligung der betroffenen indigenen Völker oder Gemeinschaften bezüglich der vorgesehenen Maßnahmen zu erreichen.

In diesen Regelungen wird auf die verfassungsrechtliche Vorgabe verwiesen, dass die Bodenschätze innerhalb des venezolanischen Staatsterritoriums dem Staate zugehören, ein Umstand, von welchem jede weitere Regelung ausgehen muss. Gleichzeitig ist im Art. 120 der Verfassung vorgesehen, dass die Gewinnung der natürlichen Ressourcen in den indigenen Lebensräumen einer vorangehenden Konsultation und Information in den betroffenen Gemeinschaften unterworfen sein muss. Die Regelung in *LOPCI 6/12* versucht nun, diesen Rahmen bestmöglich auszuschöpfen. Selbstverständlich kann nicht – gegen den Verfassungswortlaut – ein volles Eigentumsrecht der indigenen Gruppen an diesen Ressourcen begründet werden. Die Erweiterung des Zwecks des Konsultationsverfahrens, der jetzt über eine bloße *Feststellung* der berührten Interessen hinausgeht und auf einen möglichen Konsens mit den betroffenen Indigenas hinauslaufen soll, kommt jedoch einem Recht an den Ressourcen sehr nahe.

Weiter wurde versucht, eine bessere inhaltliche Qualität der Konsultationsverfahren zu sichern. Konsultationen in Zusammenhang mit vorgesehenen Großprojekten leiden – auch in Kontexten, wo indigene Völker nicht beteiligt sind – oftmals daran, dass die an der Entwicklung des Projektes interessierte Seite wesentliche Informationen über dessen Abwicklung oder zu erwartende Auswirkungen zurückhält oder verzerrt vermittelt: Gerade solche unterschlagenen Informationen können jedoch für die Willensbildung der betroffenen Bevölkerung relevant sein. Um einen “bösgläubigen” Umgang dieser Art mit den betroffenen Gruppen eindeutig als rechtswidrig zu kennzeichnen, wurde im *Borrador LOPCI 6/12* ausdrücklich die Verpflichtung zur Vornahme der Konsultationen “im guten Glauben” angesprochen.

Ein weiterer Aspekt der Konsultationen betrifft schließlich die besondere Situation bei Konsultationen von indigenen Gruppen. Wie Beispiele der praktischen Anwendung

von Konsultationsregelungen in anderen Ländern gezeigt haben, wird bei Konsultationsverfahren vielfach über die Kommunikationsstrukturen und die kulturellen Besonderheiten der betroffenen indigenen Gruppen hinweggesehen.

Um diesen Besonderheiten zu entsprechen, müssten von außen kommende Informationen gemäß der innergesellschaftlichen Sozialstruktur weitergegeben werden. Ebenso sollte die interne Entscheidungsfindung gemäß dieser Strukturen erfolgen, um überhaupt zu einer legitimen Willensbildung des indigenen Volkes über das Vorhaben gelangen zu können. Borrador *LOPCI 6/12* versucht diese Kriterien einer echten interkulturellen Kommunikation zu sichern.

Das Beispiel zeigt gleichzeitig, dass die im Sinne unseres Projektes erfolgte juristische Beratung von indigenen Völkern, neben allen rechtstechnischen Aspekten, den eigentlichen Bezugshorizont der hier zu unterstützenden Rechtsentwicklungen nicht aus den Augen verlieren darf. Die Regelungen müssen – im Sinne der Prämissen einer plurikulturellen Gesellschaft – sicherstellen, dass die neuen Rechte nicht zu subtilen Mechanismen werden, um die Relevanz der kulturellen Muster der indigenen Völker im öffentlichen Leben zu untergraben oder zu eliminieren. Wenn diese Völker das Recht auf Partizipation zugestanden bekommen, sollte dieses Recht möglichst in einer Art und Weise ausgeübt werden können, durch welche deren soziokulturelle Muster nicht nur weitergelebt, sondern für neue Lebensbereiche sogar selbstbestimmt weiterentwickelt werden können.

Regelung des Anspruchs, das indigene Rechtssystem weiterhin bewahren und anwenden zu können

<i>Borrador LOPCI 9/11</i>	<i>Borrador LOPCI 6/12</i>
Art. 86: Der Staat anerkennt die Befugnis der indigenen Völker, in ihrem Lebensraum ihr eigenes Recht, Normensystem und ihre eigene Rechtspflege zu besitzen, welche in Einklang mit ihren kulturellen und althergebrachten Traditionen stehen	(entsprechender) Art. 109: Der Staat anerkennt die Befugnis der indigenen Völker und Gemeinschaften, in ihrem Lebensraum ihr eigenes Recht, Normensystem und ihre eigene Rechtspflege zu besitzen, welche ihren historischen Ursprung in ihren kulturellen althergebrachten Traditionen haben, welche aber auch neue Konzeptionen und Praktiken zum Inhalt haben, die jene Völker in Einklang mit ihren eigenen Kriterien als legitim erachten ...

In dieser Bestimmung, an welcher hier nur die Umschreibung des zu schützenden “indigenen Rechtssystems” interessieren soll, zeigt sich, dass die Sprache in *Borrador LOPCI 9/11* von einer auch populärwissenschaftlich weit verbreiteten Ansicht geprägt war, der zufolge nämlich “indigenes Recht” im wesentlichen ein System ist, das – inhaltlich – althergebrachten Traditionen entspricht. Wird der Schutzbereich dieser Norm entsprechend restriktiv umschrieben, so bleibt ausgeblendet, dass die im allgemeinen von indigenen Völkern praktizierten Rechtssysteme historisch-dynamische Weiterentwicklungen von sozialen Ordnungssystemen sind, die wohl in einer unübersehbaren

historischen Kontinuität zu kulturellen *Traditionen* stehen, gleichzeitig jedoch *zeitgenössische* gesellschaftliche Antworten auf aktuelle Herausforderungen darstellen. Die Formulierung in *Borrador LOPCI 6/12* vermeidet somit jedes “Einfrieren” des indigenen Rechtssystems auf einem bestimmten traditionellen Stand, setzt hingegen bei der Umschreibung des zu schützenden Bereiches bei den der aus der heutigen indigenen Gesellschaft selbst stammenden Legitimitätskriterien an.

Auch an dieser Stelle ist die vorgenommene Abänderung nicht nur von rein praktischen Überlegungen getragen worden, sondern davon mitgeprägt, dass eine Beschränkung indigenen Rechts (wie auch anderer kultureller Eigenheiten) auf einen wie auch immer gearteten “traditionellen” Bestand dem Grundgedanken einer auf Pluralismus beruhenden Gesamtgesellschaft widersprechen würde, da sie den indigenen Gesellschaften – im Gegensatz zum nicht-indigenen Bevölkerungsanteil – das Recht zur selbstbestimmten Entwicklung abspricht. Gerade in der Sicherung dieser Möglichkeit liegt aber nach manchen der eigentliche Kern der Anerkennung der Rechte indigener Völker.

5. Schlussperspektive

Das von deutscher Seite geförderte Projekt zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte ist erst vor kurzem angelaufen. Die in den nächsten Monaten zu realisierende Projektkomponente wird vor allem in Aktivitäten der hier eingebundenen Indigena-Organisationen liegen, welche Verantwortung für die Stärkung der ständigen Beziehungen der indigenen Vertreter zur Bevölkerungsbasis übernommen haben. Bei den Konsultationsgesprächen zur zukünftigen Indianergesetzgebung kann jetzt immerhin von einem im wesentlichen systematisch ausgearbeiteten Entwurf für ein Rahmengesetz ausgegangen werden, der – soweit dies unter den konkreten zeitlichen Möglichkeiten bewerkstelligt werden konnte – inhaltliche und rein rechtstechnische Schwächen, die die Rechte der indigenen Völker des Landes unterlaufen könnten, möglichst ausschaltet. Gleichzeitig wird es die weitere Arbeit zur Verwirklichung einer plurikulturellen und multiethnischen Gesellschaft nötig machen, den Entwurf Punkt für Punkt und Wort für Wort mit der lokalen Bevölkerung zu konsultieren. So kann einerseits sichergestellt werden, daß auch bisher nicht vorgesehene politische Konzeptionen aufgegriffen werden, und gleichzeitig muss die Tauglichkeit des Entwurfes für die Sicherung kultureller Vielfalt partizipativ möglichst breit erörtert werden.

Die Verwirklichung des plurikulturellen und multiethnischen Ansatzes eines neuen Staatsmodells kann nicht nur durch rechtliche Garantien für die indigenen Völker erfolgen, sondern muss auch durch eine neue partizipative politische Kultur real entwickelt werden.

Literaturverzeichnis

- Assies, Willem / Haar, Gemma van der/ Hoekema, André J. (eds.) (1999): *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and the Reform of the State in Latin America*. Thela Thesis Latin America Series. Amsterdam: Thela.
- Barsh, Russel L. (1990): "An Advocate's Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples." In: *Oklahoma City University Law Review*, 15: 209-253.
- Booth, David / Clisby, Suzanne / Widmark, Charlotta (o.J.): *Popular Participation. Democratizing the State in Rural Bolivia*. Report to SIDA. Stockholm: Stockholm University.
- Calla, Ricardo (1999): "Indigenous Peoples, the Law of Popular Participation and Changes in Government: Bolivia, 1994-1998." In: Assies, Willem / van der Haar, Gemma / Hoekema, André J. (eds.) (1999): *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and the Reform of the State in Latin America*, pp. 77-94. Amsterdam: Thela.
- CEJIS (ed.) (1999): *Municipio y pueblos indígenas. Problemas del modelo municipal y propuesta social de creación de municipios especiales*. Santa Cruz de la Sierra: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).
- Díaz Polanco, Héctor (1991): *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*. México: Siglo XXI editores.
- Dundes Renteln, Alison (1990): *International Human Rights. Universalism versus Relativism*. 'Frontiers of Anthropology', 6. Sage Publications: Newbury Park.
- González Guerra, Gísela (ed.) (1999): *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Green, Duncan (ed.) (1997): *Faces of Latin America*. 2nd edition, London: Latin American Bureau (LAB).
- Klima-Bündnis (ed.) (1998): *Indigene Völker und die ILO-Konvention Nr. 169*. Informationen für das Klima-Bündnis von Lioba Rossbach de Olmos. Frankfurt a. M.
- Kuppe, René (1986): "The Indigenous Peoples of Venezuela and the National Law." In: *Law & Anthropology*, 2: 113-138.
- (1996): "Recent Trends in Venezuela's Indigenist Law." In: *Law & Anthropology*, 8: 161-178.
- (1997): "The Indigenous Peoples of Venezuela between Agrarian Law and Environmental Law." In: *Law & Anthropology*, 9: 244-257.
- (2001): "Die Anerkennung indigener Rechtsautonomie im interkulturellen Spannungsfeld." In: Borsdorf, Axel / Krömer, Gertrud / Parnreiter, Christof (eds.): *Lateinamerika im Umbruch: Geistige Strömungen im Globalisierungsstress*, Innsbrucker Geographische Studien, 32: 61-76. Innsbruck: Institut für Geographie der Universität Innsbruck.
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- (2001): *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Roldán Ortega, Roque (1996): "Anmerkungen zu den rechtlichen Aspekten der Land- und Naturressourcen-Frage der kolumbianischen Indianer." In: Gesamthochschule Kassel / ELNI (ed.): *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte indigener Völker – Prävention der Auswirkungen des Ressourcenabbaus*, pp. 87-107. Kassel: Gesamthochschule Kassel / Darmstadt : Ökoinstitut – Environmental Law Network International (ELNI).
- Secretaría Pro-Tempore (ed.) (1997): *Tratado de Cooperación Amazónica. Tierras y áreas indígenas en la Amazonía*. Lima: SPT-TCA.

- Swepston, Lee (1990): "The Adoption of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)." In: *Law & Anthropology*, 5: 221-235.
- Tobin, Brendan (2001): "Redefining Perspectives in the Search for Protection of Traditional Knowledge: A Case Study from Peru." In: *Review of European Community & International Environmental Law*, 10.1: 47-64.
- Van Cott, Donna Lee (ed.) (1994): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel (2001): *Justicia y multilingüismo. Pautas para alcanzar una Justicia Multilingüe en Guatemala*. Guatemala: Programa de Justicia Checchi/AID.

