

# Indigene Territorialrechte in Lateinamerika nach dem Awat Tingni-Urteil von 2001. Folgeurteile und –berichte im Interamerikanischen Menschenrechtssystem

Von *Margret Carstens*, Berlin\*

## A. Einleitung und Ausgangspunkt

Die territoriale Basis und die Landrechte indigener Völker nehmen immer mehr ab, Indigene üben immer weniger Kontrolle über ihre Naturressourcen aus.<sup>1</sup> Um so wichtiger ist es, dass der „Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte“ (IAGerichtshof)<sup>2</sup> und das vorgeschaltete Untersuchungsgremium, die „Interamerikanische Kommission für Menschenrechte“ (IAKommission)<sup>3</sup>, in den vergangenen Jahren ein sich stetig weiterentwickelndes Fallrecht zu indigenen kollektiven Eigentumsrechten an Land und Naturressourcen entwickelt haben.<sup>4</sup>

Im Präzedenzurteil des IAGerichtshofs zu Territorialrechten im Fall der Gemeinschaft 'Awat Tingni' gegen den Staat Nicaragua wurden am 31. August 2001 erstmals indigene Territorialrechte höchstrichterlich mit Geltung für den amerikanischen Kontinent aner-

\* *Margret Carstens*, Dr. iur., worked as a legal fellow at the US „Center for International Environmental Law“, Washington DC, and for the University of Erfurt, Germany. Current research project: territorial rights, resource rights and environmental rights of indigenous peoples in Latin America. E-mail: Margret.Carstens@gmx.de.

<sup>1</sup> *Rodolfo Stavenhagen*, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, 27. Feb. 2007 (A/HRC/4/32, S. 2).

<sup>2</sup> Der IAGerichtshof, bei behaupteter Verletzung der „Amerikanischen Menschenrechtskonvention“ (v. Nov 22, 1969, OAS Treaty Ser. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, in Kraft seit 18.07.1978 („AMK“)) zuständig gegenüber Ländern, die sich der interamerikanischen Gerichtszuständigkeit unterworfen haben (s. Art. 62 (3) AMK).

<sup>3</sup> Hauptorgan der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) u. ihrer 35 Mitgliedsstaaten. Sie untersucht die von Individuen, Gruppen od. NGO's in Petitionen oder Beschwerden vorgebrachten Verletzungen von Menschenrechten u. überwacht die Einhaltung der für OAS-Mitglieder geltenden „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ v. 02.05.1948 (O.A.S. Res. XXX, OEA/Ser.L/V/II.23, Doc. 21, Rev. 6) u. der für beigetretene Staaten geltenden AMK (Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, 01.07.1992, OEA/Ser.L/V/II.82, Doc. 6, Rev.1; vgl. *S. James Anaya/ Robert A. Williams*, „The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System“, HHRJ 14 (2001), S. 33-86).

<sup>4</sup> Vgl. *Jo M. Pasqualucci*, „The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System“, *Human Rights Law Review* 2006 6 (2), p. 281-322, der Fälle bis 2005/06 (incl. „Yatama v Nicaragua“ IACtHR Series C 127 (2005) zu politischen Rechten) analysiert.

kannt: Die „Awas-Tingni-Entscheidung“<sup>5</sup> gilt als historischer Meilenstein zu Anerkennung und Schutz der Rechte indigener Völker weltweit und ist ein bedeutender Schritt hin zur internationalrechtlichen Akzeptanz indigener kollektiver Territorialrechte. Zwar hat das Urteil eine breite Diskussion um indigene Kollektivrechte und die Rolle des für Landvermessung und Ressourcenausbeutung durch multinationale Konzerne verantwortlichen Staates entfacht. Der Urteilsvollzug hingegen musste erst eingeklagt werden.<sup>6</sup> Auch danach erfolgte eine Umsetzung nur zögerlich: Zwar wurde 2003 in Nicaragua das Gesetz Nr. 445 erlassen,<sup>7</sup> doch gab es wegen konkurrierender Ansprüche auf das traditionelle, an Naturressourcen reiche Land der Awas Tingni zahlreiche Manipulationen und Probleme bei der Landvermessung. 2005 reichten die Awas Tingni vor dem IAGerichtshof eine ergänzende Petition zur Erlangung von Entschädigung ein.<sup>8</sup> 2008 endlich wurde Land der Awas Tingni vermessen: am 14. Dezember 2008 erlangten sie von der Regierung Nicaraguas den Eigentumstitel an 73.000 ha ihres Gebietes an der Atlantikküste.<sup>9</sup>

Dem Awas Tingni-Urteil folgten nun 2005/06 wichtige weiterführende territorialrechtliche Urteile des IAGerichtshofs zu den Fällen der „Yakye Axa“ und der „Sawjoyamaxa“<sup>10</sup>. Zudem sind wichtige landrechtliche Fälle vor die IAKommission gelangt, so zum Fall der Maya im südlichen Belize (Bericht von 2004)<sup>11</sup>. Zu aktuelleren Fällen aus Costa Rica,

<sup>5</sup> Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni v Nicaragua IACtHR Series C 79 (2001); 10 IHRR 758 (2003), Urteil v. 31. Aug. 2001 (i.F. Awas Tingni-Urteil); vgl. *Jonathan P. Vutto*, „Awas Tingni v. Nicaragua.“ *Boston University International Law Journal* 22 (2004) 1, p. 219-243; *S. James Anaya/ Claudio Grossman*, „The Case of Awas Tingni v Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples“, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 19 (Spring 2002), p. 1-15, p. 11-13; *Christina Binder*, Die Landrechte indigener Völker unter besonderer Bezugnahme auf Mexiko und Nicaragua, Diss., Frankfurt a.M./ Wien 2004 (Stand 2003); auch zu Umsetzungsschwierigkeiten s. *Margret Carstens*, „Indigene kollektive Land- und Ressourcenrechte in der 'Awas Tingni-Entscheidung' des Interamerikanischen Menschengerichtshofs“, VRÜ 2 (2004), S. 236-262.

<sup>6</sup> Ausführlich *Carstens*, ebenda: Beschluss des IAGerichtshofs zu vorläufigen Maßnahmen (2002), erneutes innerstaatliches Verfahren u. Supreme Court-Urteil (2003), nicht praxistaugliches Demarkierungsgesetz (2003).

<sup>7</sup> Gesetz zur „Regulierung des Kommunaleigentums der indigenen Völker und ethnischen Gemeinden der autonomen Region der Atlantikküste“, s. *Binder*, Fn. 5, S. 203.

<sup>8</sup> Vgl. *Margret Carstens/ Luis Rodriguez-Pinero*, „Nicaragua/Awas Tingni – Kollektive Rechte auf der Wartebank“, *Pogrom* 233 (5/ 2005), S. 7.

<sup>9</sup> „IACHR hails titling of Awas Tingni community lands in Nicaragua“, Press release N° 62/08, Washington D.C., Dec.18, 2008 (<<http://www.cidh.org/Comunicados/English/2008/62.08eng.htm>>, besucht am 4.2.09).

<sup>10</sup> *Yakye Axa Indigenous Community v Paraguay* IACtHR Series C 125 (June, 17, 2005), i.F. *Yakye Axa-Urteil*; *Sawjoyamaxa Indigenous Com. v Paraguay* IACtHR Series C 146 (2006), i.F. *Sawjoyamaxa-Urteil*.

<sup>11</sup> Report No. 40/04, Case 12.053, *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. State of Belize*, Oct. 12, 2004. Vgl. Case 11.140, *Mary & Carrie Dann v United States*, Report No 75/02 (2002), i.F. *Dann-Bericht*.

Guatemala, Nicaragua und Panama, die erneut kollektive Rechte an indigenem Land und Naturressourcen thematisierten, fanden 2006-08 bereits Anhörungen statt. Wie im Bericht der IAKommission von 2007 zur „Kelyenmagategma-Gemeinschaft“ ging es um die oft existenzielle Frage, ob indigene Völker Land- und Ressourcenrechte auf der Grundlage traditioneller Nutzung und Besitzmuster inne haben und in welchem Umfang diese indigenen Rechte angesichts staatlicher Verweigerung der Beachtung traditioneller Besitzrechte durch internationales Recht geschützt sind.<sup>12</sup> Schließlich bezog sich ein beachtenswertes Supreme Court-Urteil aus Belize von 2007 auf die Thematik gewohnheitsrechtlicher Eigentumsrechte, auf das Awas Tingni-Urteil und als erstes höchstrichterliches Urteil auf die neue Deklaration der Vereinten Nationen zu den Rechten indigener Völker. Im Folgenden soll geklärt werden, was die neuen Urteile und Fälle zu Territorialrechten im Interamerikanischen Menschenrechtssystem (IASystem) ausmacht und wie sich das Awas Tingni-Urteil, seine Folgeurteile und Kommissionsberichte ausgewirkt haben.

## **B. Awas Tingni-Folgeurteile vor dem IAGerichtshof 2005/06**

Auf das Awas Tingni-Grundsatzurteil von 2001 beziehen sich verschiedene nachfolgende Urteile zu indigenen Territorialrechten, so zu den dramatischen Fällen der indigenen Gemeinschaften der „Yakye Axa“ (2005) sowie der „Sawjoyamaxa“ (2006), beide Paraguay. Seit Jahren leben diese indigenen Gemeinden in Elendsquartieren am Rand einer Fernstraße ohne hinreichende Versorgung oder Landzugang. Der IAGerichtshof hatte in beiden Fällen zwar Paraguay dazu verurteilt, das Land wieder an die Ureinwohner zurück zu geben, der Staat kam seinen gerichtlich angeordneten Verpflichtungen bis Juli 2008 bzw. May 2009 hingegen nicht nach.

## **I. Die Yakye Axa-Entscheidung von 2005**

Nach einem Überblick über die soziale, land- wie verfassungsrechtliche Situation indigener Völker Paraguays geht es um das erste Awas-Tingni-Folgeurteil, das Yakye Axa-Urteil des IAGerichtshofs (2005) zu kollektiven Landeigentumsrechten in Paraguay. Individuelle Privatrechte können seither zugunsten indigener Gemeinschaftsrechte eingeschränkt werden.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Report 55/07, Petition 987-04, admissibility, Kelyenmagategma Indigenous Community of the Enxet-Lengua people and its members, Paraguay, July 24, 2007 – i.F. Kelyenmagategma-Bericht (OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22, rev. 1, 29 Dec. 2007), s. <<http://www.cidh.org/annualrep/2007eng/Paraguay>>, besucht am 04.11.2008.

<sup>13</sup> Vgl. Yakye Axa Indigenous Community v Paraguay IACtHR, Fn. 10, para. 148.

### 1. Sozio-kultureller und rechtlicher Hintergrund mit innerstaatlichem Verfahren

In Paraguay haben viele Indigene ihr Land als Basis einer eigenständigen Lebensweise im Zuge der europäischen Kolonialisierung fast völlig verloren.<sup>14</sup> Heute besitzen ein Prozent der Grundbesitzer 77 Prozent des Landes<sup>15</sup>. Die gerechte Verteilung von Land ist für die ca. 2 % indianische Bevölkerung ein zentrales Problem. Traditionell leben Paraguays Kleinbauern von Ackerbau und Viehhaltung ergänzt durch Fischfang, Jagen und Sammeln. Die Abholzung des atlantischen Regenwaldes und der Pestizideinsatz in der industriellen Landwirtschaft haben traditionelle Subsistenzformen jedoch stark reduziert.<sup>16</sup> Gewaltsame Vertreibungen von landlosen Bauern und Indigenen sind Normalität. In den von Indigenen bewohnten Gebieten leiden diese oft unter schlechten Lebensbedingungen, illegalen Besetzungen landloser Bauern und der Diskriminierung durch staatliche Behörden.<sup>17</sup> Flüsse und Bäche sind vielerorts biologisch tot. Das Überleben des indigenen Volkes der Yakye Axa, das im Westen Paraguays lebt, ist von der Nutzung ihrer weitläufigen traditionellen Siedlungsgebiete abhängig.

#### a) Rechtslage in Paraguay zu Territorialrechten bis 2005 und Umsetzungsprobleme

Sowohl die nationale Gesetzgebung als auch internationale Vereinbarungen fordern von der paraguayischen Regierung zwar eine umfassende Agrarreform, die Bauern und indigenen Gruppen das benötigte Land sichert. Diese Reform kommt jedoch nicht voran, da vor allem die exportorientierte Landwirtschaft gefördert wird. Wenn auch heute 80 Prozent der Indigenen in Gebieten leben, die ihnen zur ausschließlichen Nutzung überlassen sind, so verfügt nur die Hälfte dieser Völker über offizielle Besitzurkunden. Die rechtliche Absicherung ist damit zumeist ungeklärt, die Gefahr, das Land wieder zu verlieren ist ständig gegenwärtig.<sup>18</sup> Zudem wird das Umweltgesetz, das Barrieren mit Bäumen gegen den Pestizidabdrift bei der Sojaproduktion vorschreibt, von Großgrundbesitzern ignoriert. Dabei sind kollektive Landrechte sowohl durch die Verfassung Paraguays von 1992 als auch durch das „Indianerstatut“ von 1981 rechtlich abgesichert. Laut Verfassung sind „die Rechte der Ureinwohner unantastbar“ und stehen unter dem Schutz internationaler Menschenrechte.<sup>19</sup> Sie sichern den in ihrem Staatsgebiet lebenden Indigenen einen ausreichenden, subsistenz-

<sup>14</sup> *Gesellschaft für bedrohte Völker* (GföV), „Paraguay-Landrechte für Waldindianer, Newsletter 2 (2003).

<sup>15</sup> *Niels-Oliver Walkowski*, „Paraguay – Alles Colorado“, *Lateinamerika-Nachrichten* Nr. 347, Mai 2003.

<sup>16</sup> *Reto Sonderegger*, „Am Rande des Abgrunds, Der Wahlkampftrubel in der 'Democr cia Light‘“, *Lateinamerika-Nachrichten* Nr. 401, Nov. 2007 (<<http://www.survival-international.de>>).

<sup>17</sup> Im Einzelnen s. *Sonderegger*, Fn. 14.

<sup>18</sup> GföV, „Indianer und Landrechte in Paraguay“, Göttingen, 27. Mai 2003.

<sup>19</sup> *Rep blica de Paraguay, Constituci n Pol tica*, 20 Junio 1992 (<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/paraguay.html>>); Gesetz Nr. 904/81 (Indianerstatut).

sichernden Lebensraum zu. Die Verfassung weist mit Art. 64 eine Normierung zur indigenen Landfrage auf, die besagt, dass die indigenen Völker das Recht auf gemeinschaftliches Eigentum am Land in für die Beibehaltung und Entwicklung ihrer besonderen Lebensformen ausreichender Größe und Qualität haben. Hiernach stellt ihnen der Staat dieses Land unentgeltlich zur Verfügung. Das Land ist unpfändbar, unteilbar, unübertragbar, unverjährbar, nicht als Sicherheit für vertragliche Verpflichtungen verwendbar, darf nicht vermietet oder verpachtet werden. Es ist von Abgabenleistungen befreit. Die Entfernung indigener Völker aus ihrem Habitat ohne ihre ausdrückliche Einwilligung ist untersagt. Seit 1993 ist Paraguay zudem der „ILO-Konvention 169“<sup>20</sup> verpflichtet, die ethnischen Gruppen ihr traditionelles Territorium garantiert. Aufgabe der Regierung wäre es seither, das indigene Gebiet anzuerkennen und es via staatliches Indigeneninstitut zu übertragen.

Immerhin wurde 1998 auf Initiative der IAKommission eine Vereinbarung zwischen dem Staat Paraguay und der indigenen Organisation „Tierra Viva“ geschlossen, welche die Rückgabe von 22.000.00 ha Land an indigene Gemeinschaften betraf. Dies ist die erste seitens des Interamerikanischen Menschenrechtssystems initiierte Rückgabe indigenen Landes.<sup>21</sup>

#### b) Zum innerstaatlichen Verfahren im Yakye Axa-Fall

Bereits seit 1993 forderten die Yakya Axa in innerstaatlichen Verfahren vergeblich das Land ein, das ihnen Ende des 19. Jahrhunderts genommen wurde und das seither von Großgrundbesitzern genutzt wird.<sup>22</sup> Trotz der verfassungsrechtlichen Garantien blieb der Staat untätig. Das innerstaatliche Recht in Paraguay schreibt vor, dass indigene Völker nur dann die Rückgabe traditionellen Landes verlangen können, wenn es sich 1.) um staats-eigenes Land handelt, oder wenn 2.) die gegenwärtigen Eigner das Land nicht vernünftig nutzen oder wenn 3.) diese gewillt sind, das Land an den Staat zu veräußern. Die heutigen Eigner hatten sich geweigert, einen Teil des traditionell den Yakye Axa gehörenden Landes zu veräußern.<sup>23</sup>

## 2. *Yakye Axa-Fall vor der IAKommission*

Nach Jahren erfolglos angestrebter innerstaatlicher Verfahren hatten die Yakye Axa Anfang 2000 vor der IAKommission um Feststellung gebeten, dass ihre Menschenrechte

<sup>20</sup> „Übereinkommen 169 über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“ der International Labour Organisation (ILO) v. 27. Juni 1989, in Kraft seit 5. Sept. 1991 (ILO 169, ILM 28, 1383).

<sup>21</sup> Vgl. *Siegfried Wiessner*, *The Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis*, HHRJ 12 (57) 1999, p. 85 m.w.N. auf OAS, IAKommission on Human Rights, Press Communiqué No. 04/98 (March 25, 1998).

<sup>22</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para 50.16; ausführlich Pasqualucci, Fn. 4, p. 297 f.

<sup>23</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para 87, 97, 138, 50.35.

massiv verletzt seien, sowie um Wiedergutmachung inklusive Rückgabe ihres Landes ersucht. Ihre Beschwerde wurde nicht zuletzt damit begründet, Paraguay hätte die gemeinschaftlichen Eigentumsrechte am angestammten Land nicht hinreichend anerkannt.<sup>24</sup>

### 3. *Antrag der IAKommission vor dem IAGerichtshof (2003)*

Im März 2003 reichte die IAKommission gemäß den Art. 51, Art. 61 Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMK) beim IAGerichtshof jenen Antrag gegen den Staat Paraguay ein, der sich auf den Fall „Yakye Axa Community v. Paraguay“ bezog.<sup>25</sup> Hierin bat die Kommission das Gericht zu erklären, dass der Staat – neben einer Verletzung der Art. 1 (1) (Verpflichtung der Respektierung von Rechten), Art. 2 (Innerstaatliche rechtliche Auswirkungen), Art. 4 (Lebensrecht), Art. 8 (Recht auf gerechtes Verfahren) und Art. 25 (gerichtlicher Schutz) – für die Verletzung des Rechts auf Eigentum in Art. 21 AMK zum Nachteil der Yakye Axa verantwortlich sei. Der Antrag bezog sich auf behauptete staatliche Menschenrechtsverletzungen zum Nachteil der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder wegen fehlender Garantie gemeinschaftlicher Eigentumsrechte an ihrem angestammten Land. Dies habe es für die Gemeinschaft wie ihre Mitglieder unmöglich gemacht, ihr Eigentum zu betreten bzw. den Besitz am Gebiet auszuüben und schließe unzulängliche Ernährung, mangelnde medizinische Versorgung und Gesundheitsfürsorge ein. Die IAKommission bat das Gericht auch, anzuordnen, dass Paraguay die individuellen wie kollektiven Folgen der behaupteten Verletzungen wiedergutmachen müsse, dass den Mitgliedern der Gemeinschaft Schadensersatz zu leisten sei und dass Ausgaben wie angefallene Kosten der im IASystem getätigten Maßnahmen zum Schutz ihrer Menschenrechte rückzuerstatten seien.

### 4. *Yakye Axa-Urteil des IAGerichtshofs (2005)*

Am 17 Juni 2005 konstatierte der IAGerichtshof, Paraguay habe das Eigentumsrecht, das Recht auf gerichtlichen Schutz sowie das Recht auf Leben verletzt, da der Staat der Gemeinschaft den Zugang zu ihren traditionellen Existenzmitteln verwehrt hatte.

In territorialrechtlicher Hinsicht ist die gerichtliche Feststellung von zentraler Bedeutung, dass wenn der Staat bestimmt, ob gemeinschaftliche angestammte indigene Landrechte oder gegenwärtige individuelle Landrechte auf demselben Grundeigentum Vorrang haben, es nötig sein kann, das Recht am individuellen Privateigentum einzuschränken, um

<sup>24</sup> Yakye Axa indigenous community of the Enxet-Lengua people v. Paraguay, Case 12.313, Report No. 2/02, Inter-Am. C.H.R., Doc. 5 rev. 1 at 387 (2002), vgl. ebenda, Nr. 19-26 (petitioners); vgl. ESCR-Net – International Network for Economic, Social & Cultural Rights, Case of the Indigenous Community Yakye Axa v Paraguay (<[http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw\\_show.htm?doc\\_id=405985](http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=405985)>, besucht am 08.04.09).

<sup>25</sup> A. Organization of American States, Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights, 2003, San Jose, Costa Rica 2004 (OEA/Ser.L/V/III.61, Doc. 1, Feb. 9, 2004), F. Submission of new contentious cases, S. 45 (s. Yatama v Nicaragua, Fn. 4, S. 47 (<<http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/Annuals/annual-03.pdf>>)).

die 'kulturelle Identität einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft zu erhalten'.<sup>26</sup> Paraguay habe keine adäquaten Maßnahmen verabschiedet, um sicherzustellen, dass sein innerstaatliches Recht der Gemeinschaft die effektive Nutzung und Nutznießung ihres traditionellen Landes garantiere, wodurch die freie Entwicklung und Weitergabe ihrer Kultur und traditionellen Methoden gefährdet worden sei. Zu Art. 21 (i.V.m. 1.1 und 2)<sup>27</sup> AMK wurde in Anlehnung an das Awás Tingni-Urteil von 2001<sup>28</sup> entschieden, dass die kommunalen Eigentumsrechte der indigenen Gemeinschaft verletzt worden seien<sup>29</sup>. Bestehende Gesetze zum Schutz indigenen Landes seien nicht ausreichend.<sup>30</sup> Der Staat habe es versäumt, die notwendigen positiven Maßnahmen zu verabschieden, um sicherzustellen, dass die Gemeinschaft in der Zeit, in der sie ohne ihr Land auskommen muss, unter würdigen Bedingungen leben kann. Paraguay habe die Verpflichtung, positive Maßnahmen zu ergreifen, die ein würdiges Leben garantierten, insbesondere, wenn – wie hier – hohe Risiken bestünden und es sich um gefährdete Gruppen handelt, deren Schutz Vorrang hat. Das Gericht ordnete Abgrenzung, Vermessung und Titelerteilung an;<sup>31</sup> das eingeklagte Land ist der indigenen Gruppe zurückzugeben;<sup>32</sup> ihr sind überlebenswichtige Güter und Dienste anzubieten, bis sie ihr Land wiedererlangt. Auch ist als Wiedergutmachung Schadensersatz zu leisten.

##### 5. *Zur Umsetzung des Yakye Axa-Urteils*

Bezüglich der Vollstreckung des Urteils und anderer Ergebnisse legte der IAGerichtshof fest, die Durchführung zu überwachen und wies den Staat Paraguay an, innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe der Entscheidung einen Bericht zu den ergriffenen Maßnahmen vorzulegen.<sup>33</sup> Zwar erfolgte eine offizielle Entschuldigung von staatlicher Seite, doch zeigten noch Anfang 2008 Vertreter der Yakye Axa dem IAGerichtshof an, dass der paraguayische Staat das Gerichtsurteil hinsichtlich der Ausweisung und Rückgabe indigener

<sup>26</sup> *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 284. Im Awás Tingni-Urteil (Fn. 5, para. 149) war anerkannt worden, dass das Recht auf Eigentum (der AMK) weiter ist als das individuelle Eigentumsrecht und auch kollektives Eigentum umfasst, zumal indigene Völker Landeigentum traditionell zumeist kollektiv ausüben.

<sup>27</sup> Art. 2 betrifft den gleichen Schutz Indigener vor dem Gesetz.

<sup>28</sup> Zu Art. 21 AMK s. *Yakye Axa-Urteil*, Fn. 10, S. 72-84, dort Fn. 191 f., 196 f. Zitat des Awás Tingni-Urteils bezogen auf Art. 21 (para. 113), s. auch ebenda, S. 108 ff. (S. 109, Nr. 2) u. S. 128, Nr. 11 abweichende Meinung v. *Fogel, P.* Ebenso wird das Awás Tingni-Urteil zu Art. 25 zum 'Recht auf gerichtlichen Schutz' zitiert: s. *Yakye Axa-Urteil*, ebenda, Fn. 176 u. Fn. 182.

<sup>29</sup> *Yakye Axa-Urteil*, ebenda, S. 72, Nr. 120 a) u. ebenda, S. 109, Nr. 2.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 72, Nr. 120 b.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 74, Nr. 121 d.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 74, Nr. 121 e.

<sup>33</sup> Vgl. ESCR-Net, Fn. 24.

Territorien bisher nicht befolgt habe.<sup>34</sup> Die Frist für die Rückgabe des Landes an die Yakye Axa lief am 13. Juli 2008 ergebnislos ab.<sup>35</sup>

## 6. Analyse der Territorialrechte des Yakye Axa-Urteils

Im Yakye Axa-Urteil wurde 2005 zu kollektiven Landrechten erstmals näher ausgeführt, dass eine Ansiedlung einer indigenen Gemeinschaft typischerweise einen 'physischen Bereich mit einem Kern von Häusern, Naturressourcen, Gärten, Pflanzungen und deren Umgegend, welche möglichst mit ihrer kulturellen Tradition verbunden ist, beinhalten' würde.<sup>36</sup> Das Gericht stellte fest, dass die 'enge Beziehung indigener Völker zu ihren traditionellen Gebieten und dortigen Naturressourcen, die mit ihrer Kultur verbunden sind, ebenso wie die immateriellen Elemente, die aus ihnen hervorgehen, durch die (Eigentumsvorschrift der) AMK geschützt werden sollten'.<sup>37</sup> 'Der Besitz ihres traditionellen Gebiets (sei) unlöschbar mit der historischen Erinnerung von Indigenen verbunden'.<sup>38</sup> Das Gericht würdigte in „Yakye Axa“ hinreichend die Bedeutung der Kontrolle über die Naturressourcen auf indigenem Gebiet sowohl für die ökonomische Lebensgrundlagensicherung als auch für das religiöse und kulturelle Leben.<sup>39</sup>

Beachtenswert ist, dass trotzdem das indigene Volk nicht mehr auf dem Land lebt, Paraguay aufgefordert wurde, das angestammte indigene Land, wenn möglich, an die kleine indigene Gruppe zurückzugeben, da eine kontinuierliche Eigentumsverletzung im Sinne von Art. 21 AMK bestehe.<sup>40</sup> Neu an dieser Entscheidung ist, dass der IAGerichtshof in „Yakye Axa“ seine zuvor im Awas Tingni-Urteil niedergelegte Auffassung zu den dort erstmals anerkannten kommunalen indigenen Territorialrechten spezifizierte, indem es feststellte, dass bei einer Kollision von gemeinschaftlichen und individuellen Rechten eine Einschränkung des individuellen Eigentums nötig sein kann. Somit besteht seit dem Yakye

<sup>34</sup> „Paraguay – Missachtung des Gerichtsurteils zur Rückgabe indigener Gebiete“, Montevideo, 4. Feb. 2008, Pool de Nuevas Agencias de América Latina, Nr. 794 (<<http://www.npla.de/poonaal>>, besucht am 13.10.2008); 319 Menschen kampieren unter extrem schlechten Bedingungen und ohne Lebensgrundlage an der Straße vor der Abzäunung, die sie von ihrem rechtmäßigen Land trennt, darauf wartend, dass der Staat das Urteil vollständig umsetzt (*Beatriz da Silva Bohner*, „Paraguay – (...) Die schwierige Situation der Landlosen und Indigenen Paraguays bei der Durchsetzung des Rechts auf Nahrung“, Lateinamerika-Nachrichten Nr. 393, 3/07).

<sup>35</sup> *FIAN Deutschland*, „Paraguay: Staat missachtet Gerichtsbeschlüsse, Mitglieder der Indigenengemeinden Yakye Axa und Sawjoyamaya sterben weiterhin an Hunger“, <<http://www.fian.de>> (besucht am 13.10.2008).

<sup>36</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 139 (Zitat Art. 3 Gesetz 43/89 (Paraguay)); Awas Tingni-Urteil, Fn. 5, para. 148.

<sup>37</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 137.

<sup>38</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 216.

<sup>39</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 135 u. 167.

<sup>40</sup> Im Einzelnen *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 297 f. (B.) m.w.N., S. 321 und s.o. I.1.b. „innerstaatliches Verfahren“.

Axa-Urteil der „staatliche Auftrag“ darin, die Balance zwischen angestammten kommunalen Landrechten und den das fragliche Land betreffenden konkurrierenden privaten Landrechten zu halten. Bei Konflikten zwischen diesen beiden, (kommunalen Landrechten und konkurrierenden privaten,) vom Eigentumsschutz der AMK umfassten Landrechten muss der Staat die Bestandteile einer Eigentumseinschränkung nun auf einer Fall-zu-Fall-Basis untersuchen.<sup>41</sup>

Die AMK und die Rechtssprechung des IAGerichtshofs setzen Richtlinien zur Bestimmung einer zulässigen Einschränkung der Nutznießung und der Ausübung (auch) des Eigentumsrechts.<sup>42</sup> Diese Einschränkungen, welche die innerstaatliche Gesetzgebung Paraguays festlegen muss, müssen nicht nur notwendig und angemessen (verhältnismäßig) sein sondern auch deshalb eingeführt werden, um ein legitimes Schutzziel in einer demokratischen Gesellschaft zu erreichen. Das Gericht spezifizierte, dass sich die 'Notwendigkeit rechtlich erwogener Einschränkungen an zwingenden öffentlichen Interessen orientieren muss'; die Einschränkung muss 'gegenüber dem Vorteil, der sie rechtfertigt, angemessen sein', 'eng am legitimen Ziel orientiert' sein und 'so gering wie möglich in die tatsächliche Ausübung des beschränkten Rechts eingreifen'. Um 'mit der AMK vereinbar zu sein sollten die Einschränkungen durch kollektive Ziele gerechtfertigt sein, die aufgrund ihrer Wichtigkeit klar der vollen Ausübung der Nutznießung des eingeschränkten Rechts vorgehen'.<sup>43</sup> Die Ansicht des Gerichts, dass die Anerkennung indigener angestammter Eigentumsrechte für das Überleben der kulturellen Diversität in einer demokratischen Gesellschaft wichtig ist, unterstützt eine zulässige Einschränkung privaten Eigentums zugunsten der 'Interessen der Gesellschaft'. Zumal neben der kulturelle Identität nicht weniger als das Überleben indigener Gemeinschaften und ihrer Mitglieder in Frage steht.<sup>44</sup> Eine Vorgabe, welches Land genau zurückgegeben oder ansonsten zur Verfügung gestellt wird, gab das Gericht nicht.<sup>45</sup> Kann der Staat angestammtes indigenes Land nicht an indigene Völker zurückgeben, so besteht laut Yakye Axa-Urteil ein Recht auf Alternativland, ansonsten auf Kompensation. Bei Zustimmung des betroffenen Volkes sollte der Staat versuchen, ihnen – unter Berücksichtigung ihrer Bräuche, Werte und der beabsichtigten Landnutzung – Alternativland zur Verfügung stellen.<sup>46</sup> Sollte Alternativland nicht vorhanden oder akzeptabel sein,

41 Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 146. Vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 298-300 (C.).

42 Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 144.

43 Ebenda, para. 145.

44 Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 147-149.

45 Vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 300 m.w.N.

46 Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 151, 217; ebenda, para. 150 zitiert Art. 16 (4) ILO-Konvention 169; vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 300, der auf Art. XII (2) des (damaligen) Entwurfs der „UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker“ verweist, welcher nur Rückgabe oder Schadensersatz vorgibt.

so 'kann' mit Zustimmung des betroffenen Volkes Schadensersatz geleistet werden, der vorwiegend die Bedeutung des Landes für das Volk einbeziehen soll.<sup>47</sup>

Nachdem im Awas Tingni-Urteil festgestellt wurde, dass „als Resultat ihrer hergebrachten Bräuche für indigene Gemeinschaften ohne aktuellen Landtitel Landbesitz genügen sollte, um die offizielle Anerkennung ihres Landeigentums und die Registrierung zu erhalten“ besagt das Yakye Axa-Urteil zu Vermessung und Betitelung deutlich, dass der „bloße 'abstract of title' oder die juristische Anerkennung indigenen Landes, Gebietes oder Ressourcen keinen Sinn macht, wenn das Eigentum nicht festgeschrieben oder physisch abgegrenzt worden ist“.<sup>48</sup> Der IAGerichtshof billigt den Staaten seit dem Yakye Axa-Urteil bei der Feststellung des indigenen angestammten Landes einen Beurteilungsspielraum zu, indem es feststellt, dass die Rolle des Gerichts nur darin bestehe, zu bestimmen, ob der Staat das Recht indigener Völker auf ihr kommunales Landeigentum respektiert und garantiert.<sup>49</sup> Gemeinsam mit dem indigenen Volk bestimmt der Staat also letztlich, wo genau sich das zurückzugebende Land befindet.<sup>50</sup> Da der Staat über die technischen und wissenschaftlichen Fachkenntnisse verfüge, Land abzustecken, zu vermessen, zu betiteln oder zurückzugeben, liege es an ihm, dies zu tun, so der IAGerichtshof.<sup>51</sup> Dies klingt einleuchtend, birgt aber grundsätzlich Risiken in sich. Diese werden dadurch aufgefangen, dass bei der Feststellung indigenen angestammten Landes staatlicherseits nun berücksichtigt werden muss, dass der 'Besitz traditionellen Gebiets unauslöschlich in der traditionellen Erinnerung (der indigenen Gemeinschaft) verbunden ist und die Beziehung, die diese mit dem Land aufrecht erhalten hat, von solcher Qualität ist, dass die Verbindung zum Land zu zerreißen ein gewisses Risiko eines unwiederbringlichen ethnischen und kulturellen Verlustes bedeuten würde mit dem (...) Verlust an Vielfalt.'<sup>52</sup> Bei der staatlichen Verpflichtung zu Demarkierung und Betitelung spielen mögliche überlappende Landansprüche bzw. Rechte Dritter eine zentrale Rolle. So ist die Beteiligung und informierte Zustimmung betroffener Dritter bei einer staatlichen Grenzenbestimmung erforderlich.<sup>53</sup> Dies dürfte jedoch zu nicht unwesentlichen Verzögerungen führen.

<sup>47</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 149. Die IAKommission hatte die Prinzipien zu Rückgabe und Kompensation bei Verletzung angestammter Landrechte im Dann-Bericht, Fn. 11, para.1 u. 2 genauer untersucht. Ebenda, paras. 85 u. 112 war die Bedeutung des Landes bei der Festlegung der Kompensation festgestellt worden.

<sup>48</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 143.

<sup>49</sup> Ebenda, para. 215. Vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 302 m.w.N.

<sup>50</sup> Bei der Auslegung des Eigentumsschutzes der AMK zog der IAGerichtshof innerstaatliches Recht heran, so in Paraguay den Art. 64 der Verfassung.

<sup>51</sup> *Yakye Axa Indigenous Com. v. Paraguay (Interpretation of Judgement)* IACtHR Series C 142 (2005), para. 23.

<sup>52</sup> *Yakye Axa-Urteil*, Fn. 10, para. 216.

<sup>53</sup> *Moiwana v Suriname (Interpretation of Judgement)* IACtHR Series C 145 (2005), para. 19.

## 7. *Schlussfolgerung und Fazit zum Yakya Axa-Urteil*

Das Urteil erkennt die Bedeutung des Landes für das Fortbestehen der indigenen Kultur an. Die Feststellung 'kontinuierlicher' Eigentumsverletzungen im Sinne der AMK schützt indigene Gruppenrechte an Land und Naturressourcen verstärkter als zuvor. Die Suche nach der Balance zwischen angestammten indigenen Territorialrechten und individuellen Landrechten Nichtindigener dürfte mit einer Beurteilung auf „Fall zu Fall-Basis“ eher gelingen. Darüber hinaus hat der IAGerichtshof mit dieser Entscheidung seine weite Auslegung des Rechts zu Leben nochmals bestätigt und die im Protokoll von San Salvador vorgeschriebenen Standards zu Gesundheit, Bildung und Nahrung einbezogen.<sup>54</sup> Leider hatte der mit dem Yakya Axa-Urteil verbundene rechtliche Erfolg bis jetzt nur wenige faktische Konsequenzen: das Urteil hat (noch) keine direkte Verbesserung der landrechtlichen und sonstigen Situation der Yakya Axa bewirkt. Der Landbesitzerverband dürfte erneut gegen den Schutz des Indigenengebietes vorgehen.

## II. **Das Sawjoyamaya-Urteil von 2006 (Paraguay)**

Im „Sawjoyamaya-Urteil“ baute der IAGerichtshof ein Jahr später, 2006, seine Rechtsprechung zu indigenen Landrechten weiter aus.<sup>55</sup> Zum Recht indigener Völker, ihr Land zu beanspruchen, wurde eine zeitliche Bedingung hinzugefügt.<sup>56</sup> Bisher hat die Regierung jedoch keine hinreichenden Schritte unternommen. Die vom IAGerichtshof festgesetzte Frist lief am 19. Mai 2009 ab. Inhaltlich gleicht „Sawjoyamaya“ dem Yakya Axa-Fall: Auch hier fordert eine indigene Gemeinschaft von der Regierung Paraguays die Rückgabe ihres Landes.<sup>57</sup> Da die Regierung eine Entscheidung hierzu über mehrere Jahre hinweg verzögert hatte, wandte sich das indigene Volk der Sawjoyamaya an IAKommission und IAGerichtshof. Die Regierung Paraguays hatte argumentiert, sie werde „für Sünden, die aus der Zeit der Eroberung stammen“ verurteilt und dass die Stattgabe der Klage mit Rückgabe des indigenen Landes zur Folge haben könnte, dass „absurder Weise das ganze Land an indigene Völker zurückgegeben werden könnte, da sie die ersten Bewohner des Gebietes, das sich nun Paraguay nennt, seien“.<sup>58</sup>

### 1. *Inhalt des Sawjoyamaya-Urteils*

Der IAGerichtshof führte im Urteil von 2006 aus, dass „(1) von indigenen ausgeübter traditioneller Landbesitz den gleichen Effekt hat wie ein vollwertiger, staatlicherseits ver-

<sup>54</sup> In der Auslegung bezog das Gericht die Allgemeinen Kommentierungen des „Kommittees über Ökonomische, Soziale und Kulturelle Rechte“ ein (ESCR-Net, Fn. 24).

<sup>55</sup> Sawjoyamaya-Urteil, Fn. 10; vgl. z.B. Pasqualucci, Fn. 4, p. 321 f.

<sup>56</sup> Sawjoyamaya-Urteil, Fn.10, paras. 116-134.

<sup>57</sup> Ebenda, para. 2.

<sup>58</sup> Ebenda, para. 125.

gebener Titel“, dass „(2) traditioneller Besitz den Indigenen das Recht gibt, die offizielle Anerkennung ihres Landes und dessen Registrierung zu verlangen“, dass „(3) die Mitglieder indigener Völker, die aus außerhalb ihres Willens liegenden Gründen den traditionellen Landbesitz aufgegeben oder verloren haben, ihr Eigentumsrecht behalten, auch wenn sie keine rechtlichen Titel inne haben, es sei denn, die Ländereien sind rechtmäßig in gutem Glauben an Dritte übertragen worden.“ Unter (4) stellte das Gericht außerdem fest, dass „Mitglieder indigener Völker, die unfreiwillig den Besitz an ihren Ländereien, welche rechtmäßig an arglose dritte Parteien übertragen worden sind, verloren hatten, das Recht haben, entweder das Land wieder zurückzuerlangen oder andere Ländereien gleicher Qualität und Größe zu erhalten“.<sup>59</sup>

## 2. *Analyse der zentralen Aussagen des Urteils zu Territorialrechten*

Die Sawjoyamaxa-Gemeinschaft habe, so das Gericht, eine Beziehung zum Land beibehalten, ihr Recht, das Land zu beanspruchen, sei nicht erloschen. Soweit – wie hier – festgestellt wurde, dass die indigenen Rechte am angestammten Land nicht erloschen sind, überlässt es das Gericht dem Staat, festzustellen, ob die indigenen Landrechte gegenüber den Titeln gegenwärtiger gutgläubiger Landeigner höherrangig sind. Falls es der Staat aus objektiven oder grundsätzlichen Gründen für unmöglich erachtet, dem indigenen Volk das Land zurückzugeben, muss er ihnen Alternativland 'gleicher Größe und Qualität', das mit Zustimmung der involvierten Völker ausgewählt wurde, zur Verfügung stellen.<sup>60</sup> Der IAGerichtshof stellte klar, dass 'der bloße Grund, dass sich die beanspruchten Ländereien in privaten Händen befänden', keinen 'objektiven oder grundsätzlichen Grund darstellen' würde, indigene Klagen prima facie abzulehnen. Das Argument, das Land werde produktiv genutzt, würde nicht ausreichen. Folglich muss der Staat Konflikte zwischen kommunalen indigenen Rechten und gegenwärtigen privaten Landrechten die Ansprüche auf einer Fall-zu-Fall-Basis bewerten. Die im Yakye Axa-Urteil 2005 niedergelegte Analyse ist dabei zugrunde zu legen.<sup>61</sup> Wesentlich an dieser Entscheidung ist, dass der IAGerichtshof erstmals erläuterte, dass für indigene Völker eine zeitliche Begrenzung existiert, ihr Land zurück zu gewinnen.<sup>62</sup> Das heißt, dass das Recht indigener Völker auf Rückgabe nur so lange bestehen bleibt, wie das indigene Volk eine spirituelle und materielle Beziehung zum angestammten Land aufrechterhalten hat. 'Notwendige Beziehung' bedeutet dabei: eine spirituelle oder zeremonielle Nutzung oder Anwesenheit, Besiedlung oder zeitweiliger Landbau, saisonbedingte(s) oder nomadische(s) Jagd, Fischerei oder Sammeln, die Nutzung von Naturressourcen verbunden mit ihren Bräuchen oder jeder andere, für die indigene Kultur charakteristische Faktor. Allerdings bleibt, wenn indigene Völker durch Drohung

<sup>59</sup> Ebenda, para. 128.

<sup>60</sup> Ebenda, para. 134-136.

<sup>61</sup> Ebenda, para. 138 f.; vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 322.

<sup>62</sup> Ebenda, para. 131-133.

oder Gewalt von ihrem Land ferngehalten wurden, ihr Rückgaberecht solange bestehen, wie die Hindernisse nicht beseitigt sind.<sup>63</sup>

### 3. *Fazit*

In diesem Urteil verdeutlichte der IAGerichtshof seine Rechtsprechung zu indigenen Landrechten im Awas Tingni- wie im Yakye Axa-Urteil, indem er eine zeitliche Bedingung zum Anspruchsrecht auf traditionelles Land hinzufügt. Damit schränkt das Sawyojamaxa-Urteil zwar indigene Landrechte grundsätzlich ein, nimmt aber ausreichend auf „Bedrohung“ und „gewaltsames Entfernen vom Land“ Rücksicht. Bei Konflikten zwischen Indigenen und Dritten wurde die staatliche Beurteilung auf Fall-zu-Fall-Basis in 'Yakye Axa' bestätigt, dennoch können gutgläubiger Erwerb Dritter oder Arglosigkeit Dritter eine Landrückgabe verhindern.

## C. **Indigene Territorialrechte nach Awas Tingni vor der IAKommission**

An die Untersuchung indigener Land-, Ressourcen- und Umweltrechte im diese bejahenden Bericht der IAKommission von 2004 zu den Maya Südbelizes schließt ein Auszug des Kommissionsberichts zu Landrechten der Kelyenmagategma-Gemeinschaft aus Paraguay von 2007 an. Zudem fanden 2006 Anhörungen zu Landrechtsfällen aus Panama, Guatemala, Costa Rica und Nicaragua statt (III.), die Verletzungen von Land- und Rohstoffrechten betreffen.

### I. **Bericht zu den Maya in Süd-Belize (2004)**

Auf die einleitende Darstellung des sozio-kulturellen Hintergrundes, die Historie und Zusammenhänge des Falles der Maya Belizes von 2004 einschließlich innerstaatlichem Verfahren und Gesetzgebung folgen Inhalt und Bewertung jenes zentralen Berichtes der IAKommission zu indigenen Territorialrechten.

#### 1. *Sozio-kultureller Hintergrund der Maya in Belize*

Für die in Belize in Dorfgemeinschaften lebenden Maya ist der Lebensunterhalt an die umliegenden Waldgebiete gebunden, die zum Jagen, Fischen, sowie der Landwirtschaft und der Versorgung mit medizinischen Pflanzen und Kräutern dienen. Ohne Landtitel sind traditionell lebende indigene Gemeinschaften in Süd-Belize massiven Gefährdungen und sozialen wie Umweltproblemen durch Ölförderung, Abholzungskonzessionen und Straßenbau ausgesetzt.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Ebenda, para. 131 f.

<sup>64</sup> Seit 1993 hatte das Ministerium für Naturressourcen das Holzfällen auf über 500,000 Hektar im Toledo Distrikt erlaubt und gewährte Abholzungskonzessionen über 170,000 Hektar Regenwald. 1997 sagte das Ministerium für Energie, Wissenschaft, Technologie und Transport einer auswärti-

## 2. Innerstaatliches Verfahren und Rechtslage in Belize 1993-2003

Seit den 1990ern gehen Maya-Gemeinschaften gegen die Bedrohungen ihres Landes und ihrer Kultur, gegen zerstörerisches Abholzen und von der Regierung vergebene Verpachtungen zur Ölförderung vor. Da die Regierung den Indigenen seit 1995 trotz Aufforderung keine Rechtssicherheit gewährt hatte, wandte sich das "Toledo Maya Cultural Council" (TMCC) 1996 an den Supreme Court (SC) Belizes. Dieser setzte damals jedoch keine Anhörung an.

Im Jahr 2000 gestand die Regierung Belizes den Maya immerhin in einem Abkommen Rechte am Land in Südbelize zu:<sup>65</sup> Die Regierung erkannte an, dass das Volk der Maya „Rechte an Land und Ressourcen in Süd-Belize“ inne haben, „basierend auf ihre lang anhaltende Nutzung und ihren Besitzes des Gebiets“. Dennoch wurden staatlicherseits keine Schritte unternommen, diese Rechte anzuerkennen oder zu schützen. Im Gegenteil wurden seitens der Regierung auf traditionellem Maya-Land weiterhin Verpachtungen vorgenommen, Konzessionen vergeben und anderen (wirtschaftlichen) Interessen nachgegeben. Immerhin einigte man sich Ende 2002 erneut darauf, über Maya-Landrechte zu verhandeln. Dies schloss Gespräche über Kontrollrechte an der Entwicklung entlang der geplanten Belize-Guatemala-Straße, die Belize mit dem pan-amerikanischen Highway-Netzwerk verbindet, ein. 2003 erkannte die Regierung zwar einige Forderungen der Maya an, erließ jedoch nur ein Gesetz mit unwesentlichen Entwicklungsbeschränkungen entlang des Korridors durch Maya-Gebiet, der entlang jener von der Interamerikanischen Entwicklungsbank finanzierten Straße verläuft, die ohne Zustimmung dortiger indigener Gemeinschaften geplant wurde.<sup>66</sup>

## 3. Bericht zu den Maya Südbelizes (2004)

Der Bericht der IAKommission vom Oktober 2004<sup>67</sup> betraf die Ausbeutung von Öl- und Holzvorkommen sowie die Anerkennung traditioneller Landrechte der Maya seitens der Regierung Belizes, auch angesichts der genannten Fernstraße. Er setzte nach Awas Tingni die Anerkennung indigener Territorialrechte im IASystem fort.

gen Öl- und Gasförderfirma zu, Öl auf 750.000 Hektar Land fördern zu dürfen. Fast alle Konzessionen betreffen Maya-Land oder liegen in Bereichen daneben, oft in Gebieten mit sensibler Umwelt (ILRC, „The Maya Homeland Project“ (<<http://www.indianlaw.org/belize.html>)).

<sup>65</sup> Belize-Maya Friendly Settlement Agreement, Information von *Steve Tullberg*, ILRC, Washington DC, USA, 26. Feb. 1999; vgl. *Wiessner*, Fn. 23, p. 86 u. S. *James Anaya*, "Maya Aboriginal Land and Resource Rights and the Conflict over Logging in Southern Belize", *Yale Human Rights and Development Law Journal* (1998).

<sup>66</sup> ILRC, "Maya Indians of Belize", [http://www.indianlaw.org/en/projects/past\\_project/belize](http://www.indianlaw.org/en/projects/past_project/belize) (bes. 20.10.2008).

<sup>67</sup> Report No. 40/04, Case 12.053, *Maya Indigenous Communities of the Toledo District vs. State of Belize*, Oct. 12, 2004 (i.F. Belize-Bericht).

## a) Klägervorbringen

1998 wandten sich Maya-Gemeinschaften, das TMCC und das „Indian Law Resource Center“ (ILRC) im Fall von 12000 Mopan und Ke'kchi Maya aus Süd-Belize wegen Öl- und Abholzungskonzessionen, die ihr traditionelles Land im Toledo Distrikt betrafen, an die IAKommission. Sollte diese kein „friendly settlement“ vermitteln können, so wurde sie gebeten, einen Bericht zu verfassen, der feststellt, dass Belize für die Rechtsverletzungen der „Amerikanischen Deklaration der Rechte und Pflichten des Menschen“<sup>68</sup> und anderer Instrumente internationalen Rechts verantwortlich zeichne. Der Staat Belize habe die Artikel I, II, III, VI, XI, XVIII, XX, XXIII Amerikanische Deklaration bezogen auf ihr traditionell genutztes und besessenes Land dadurch verletzt, dass er Abholzungs- und Ölkonzessionen ohne ihre vorherige Konsultation und Zustimmung gewährt und das Land nicht angemessen geschützt habe, dass der Staat die traditionellen Rechte des Maya-Volkes an diesem Land nicht anerkannt und gesichert habe und dass er den Maya den juristischen Schutz ihrer Rechte und Belange am Land dadurch nicht ermöglicht habe, dass staatlicherseits verursachte Verzögerungen im Gerichtsverfahren erfolgt seien. Den Klägern zufolge hatten sich die vom Staat verursachten Verstöße negativ auf die natürliche Umwelt, auf die die Maya für ihren Lebensunterhalt angewiesen sind, ausgewirkt, sie hätten die Maya und ihre Kultur gefährdet und drohten zukünftige Schäden hervorzurufen.<sup>69</sup> Belize solle angeraten werden, Handlungen zur Anerkennung und zum Schutz der Indigenenrechte der Maya zu unternehmen, was die Einstellung aller Abholzungs- und Ölförderungsmaßnahmen und/oder anderer natürlicher Ressourcenentwicklungen auf dem traditionell von den Maya genutzten und besessenen Land des Toledo Distrikts einschließt.<sup>70</sup>

## b) Stellungnahme des Staates Belize

Der Staat Belize wies vor der IAKommission darauf hin, dass das anwendbare Recht und die seitens der Kläger vorgebrachten Fakten, denen gemäß die Maya aboriginale Rechte am strittigen Land hätten, unklar seien. Bezüglich der Konzessionen, auf die sich die Maya bezogen, betonte der Staat, er habe Schritte unternommen, die Abholzungslizenzen aufzuheben, zu überprüfen und zu überwachen. Seit 1998 habe es keine Ölförderaktivitäten im Toledo Distrikt gegeben. Belize behauptet zudem, dass die Kläger keine hinreichenden Nachweise erbracht hätten, dass Abholzungs- und Ölkonzessionen Umweltschäden oder andere Nachteile verursacht hätten oder anderweitig die Rechte der Maya im Toledo Dist-

<sup>68</sup> Als OAS-Mitglied ist Belize an die Menschenrechtsprinzipien der 'Amerikanischen Deklaration' (s.o. Fn. 3) gebunden.

<sup>69</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 2, no. 3, p. 18, no. 61 (Verweis auf Awas Tingni-Urteil); im Einzelnen siehe die Position der Antragsteller ebenda, p. 4-20, no. 18-67.

<sup>70</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 19, no. 67; vgl. ILRC, „Maya file petition with Inter-American Commission on Human Rights“, TMCC, Aug. 10, 1998 (<[http://www.indianlaw.org/maya\\_file\\_petition.htm](http://www.indianlaw.org/maya_file_petition.htm)>, bes. 07.01.2004).

rikt gemäß der Amerikanischen Deklaration verletzt hätten. Schließlich wurde staatlicherseits argumentiert, dass den Maya das Recht auf juristischen Schutz nicht verwehrt worden sei, sondern behauptet, sie hätten innerstaatliche Verfahren nicht voll ausgeschöpft.<sup>71</sup>

c) Inhalt des Kommissionsberichts von 2004: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Oktober 2004 bejahte die Kommission die Rechte der Maya Südbelizes an ihrem Land und den dortigen Ressourcen als Angelegenheit internationalen Rechts.<sup>72</sup>

(1) Schlussfolgerungen des Berichts von 2004<sup>73</sup>

Nach Auffassung der IAKommission war das in Art. XXIII Amerikanische Deklaration niedergelegte Eigentumsrecht zum Nachteil des Maya-Volkes verletzt, da effektive Maßnahmen zur Anerkennung ihrer kommunalen Eigentumsrechte am traditionell bewohnten und genutzten Land unterblieben seien, insbesondere Abgrenzung, Vermessung, Betitelung und anderweit notwendige Mechanismen, um ihr Gebiet zu schützen.<sup>74</sup> Weiterhin verletze Belize das Eigentumsrecht des Maya-Volkes durch die Vergabe von Abholzungs- und Ölförderkonzessionen an Dritte, wobei effektive Konsultationen und informierter Konsens des Maya-Volkes gefehlt hätten.<sup>75</sup> Umweltschäden seien Eigentumsschäden. Die ökonomische Entwicklung dürfe nicht zu Lasten der indigenen Gemeinschaften gehen, dies schließe die Umwelt, auf die sie für ihr physisches, kulturelles und spirituelles Überleben angewiesen seien, ein. Zudem sei das in Art. II Amerikanische Deklaration fixierte Recht des Maya-Volkes auf Gleichheit vor dem Gesetz, insbesondere gleichen Rechtsschutz und auf Nichtdiskriminierung verletzt, da ihnen der notwendige Schutz versagt worden sei, um ihre Eigentumsrechte voll und gleich anderen Mitgliedern der Bevölkerung Belizes ausüben zu können. Auch gegen das in Art. XVIII Amerikanischen Deklaration niedergelegte Recht auf gerichtlichen Schutz sei zum Nachteil des Maya-Volkes verstoßen worden, indem das

<sup>71</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 2, no. 3 (im Einzelnen ebenda, S. 20-24, Nr. 68-84).

<sup>72</sup> Ebenda, p. 2, no. 5; p. 53-54, no. 192-196.

<sup>73</sup> Ebenda, p. 53-54, no. 192-196 (no. 192-193 zu Eigentumsrechten).

<sup>74</sup> Ebenda, no. 193; zum *Awas Tingni-Urteil* s. Belize-Bericht, Fn. 67, p. 33, Fn. 113 und p. 34, Fn. 120 zu kommunalem Landeigentum (*Awas Tingni-Urteil*, Fn.5, para. 149); Belize-Bericht, Fn. 67, p. 33, Fn. 115 f. zu Art. 1, 2, 21, 25 Amerikanische Konvention; ebenda, p. 34, Fn. 119 zu traditionellen Formen des Eigentums u. Rechten an Land, Gebieten u. Ressourcen (*Awas Tingni-Urteil*, Fn.5, paras 134-139); ebenda, p. 35, Fn. 122; *Awas Tingni-Urteil*, Fn.5, para 151 zu Wohnheitsrecht u. Landtitelerlangung; ebenda, p. 39, Fn. 135 Verweis der IAKommission auf *Awas Tingni-Urteil* (Fn. 5), para 153 bzgl. Unsicherheit kollektiver Eigentumsnutzung mangels Vermessung u. Rechtsanerkennung.

<sup>75</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 53, no. 194, siehe ebenda, p. 41-42 zu Konzessionsvergaben, speziell Fn. 140 (Zitat des *Awas Tingni-Urteils* zu Art. 21 Amerikanische Konvention) u. Fn. 143 zu Art. XVIII (4) Amerikanische Erklärung.

angestrengte innerstaatliche Verfahren durch unzumutbare Verzögerungen seine Effektivität zum Schutz ihrer fundamentalen Rechte eingebüßt habe.<sup>76</sup>

(2) Empfehlung der IAKommission im Bericht

Die IAKommission empfahl dem Staat Belize unverzüglich:

1. bei vollständiger, informierter Konsultation des Maya-Volkes die legislativen, administrativen und jedwede andere Maßnahmen in sein innerstaatliches Recht einzuführen, die notwendig sind, um das Gebiet, in dem das Maya-Volk die kommunalen Eigentumsrechte in Vereinbarkeit mit ihren gewohnheitsrechtlichen Landnutzungsübungen inne hat (und ohne Beeinträchtigung anderer indigener Gemeinschaften), abzugrenzen, zu vermessen und zu betiteln oder anderweitig zu klären und zu schützen;

2. (die) Maßnahmen zu verwirklichen, um das einschlägige Land des Maya-Volkes abzugrenzen, zu vermessen und zu betiteln oder anderweitig zu klären und zu schützen, ohne andere indigene Gemeinschaften zu beeinträchtigen, und, bis solche Maßnahmen durchgeführt worden sind, auf alle Handlungen zu verzichten, die staatliche Vertreter oder dritte Parteien, die mit seinem Einverständnis oder seiner Tolerierung handeln, (ver-)leiten könnten, Existenz, Wert, Nutzung oder Nutznießung des Eigentums, das sich im vom Maya-Volk bewohnten und genutzten geografischen Gebiet befindet, zu beeinträchtigen;

3. jene aus staatlicherseits vergebenen (ungewollten) Abholzungskonzessionen resultierenden Umweltschäden zu beseitigen, soweit sie traditionell bewohntes und genutztes Gebiet der Maya betreffen.<sup>77</sup>

d) Bewertung des Berichts von 2004 zu den Maya in Belize<sup>78</sup>

Der Kommissionsbericht zu Belize war bis 2004 die eindeutigste Stellungnahme zum Schutz indigener Landrechte im lateinamerikanischen Raum und gilt als zentraler Fortschritt im internationalen Indigenenrecht. Der Bericht stellt nicht nur fest, dass die Regierung Belizes unverzüglich handeln muss, um Land- und Ressourcenrechte der Maya zu schützen, sondern er manifestiert darüber hinaus, dass die Regierungen (Latein-)Amerikas dafür verantwortlich sind, dass kommunale Eigentumsrechte indigener Völker geschützt werden und dass sie sicherstellen müssen, dass Entwicklungsaktivitäten diese Rechte nicht beeinträchtigen.<sup>79</sup>

Die Regierung Belizes ist fortan gehalten, die informierte Zustimmung der Maya vor staatlichen Handlungen, welche die Genehmigungen von Abholzungen oder Ölförderung, die indigenes Land oder Gebiet betreffen 'könnten', einzuholen. Die IAKommission bezog

<sup>76</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, no. 195-196, vgl. ebenda, p. 54-57 zum gerichtlichen Schutz.

<sup>77</sup> Ebenda, Fn. 67 u. ebenda, p. 2, no. 6, p. 54, no. 197.

<sup>78</sup> Vgl. Belize-Bericht, Fn. 67, p. 25-53 (Analyse).

<sup>79</sup> Vgl. ILRC, „International Commission Finds Belize is Violating Maya Human Rights“, 21. Jan. 2004.

sich interniv auf das *Awas Tingni-Grundsatzurteil* (2001)<sup>80</sup> und die „Dann(Western Shoshone)-Entscheidung“ von 2002, wo unter Hinweis auf 'Awas Tingni' festgestellt wurde, dass die USA „Menschenrechte durch die Eigentumsbeanspruchung traditionellen indigenen Landes verletzt“ haben.<sup>81</sup> Zudem nahm sie auf die ILO-Konvention 169 und die Entwürfe der „UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker“ wie der „Amerikanischen Erklärung zu Rechten indigener Völker“ Bezug.<sup>82</sup>

## II. Bericht zur Kelyenmagategma-Gemeinschaft, Paraguay (2007)

Nachdem in Paraguay 2007 Besuche des Berichterstatters der IAKommission bei den Yamok Kasek und Yakye Axa stattgefunden hatten,<sup>83</sup> wurde im Juli 2007 ein Bericht der IAKommission zur Kelyenmagategma-Gemeinschaft in Paraguay herausgegeben.<sup>84</sup> Auch hier hatten die indigenen Kläger unter anderem eine Verletzung des Art. 21 AMK geltend gemacht. Das von ca. 40 Familien genutzte, angestammte Land werde – so die Gemeinschaft – durch die „El Algarrobal S.A Company“ und ihre Zäune, Rodungen etc. beeinträchtigt. Ihnen werde mit Umsiedlung und Vertreibung gedroht. Bereits Ende 2000 hatten sie deshalb rechtlichen Schutz und Rückgabe des Landes verlangt. Die IAKommission gab dem Antrag der Gemeinschaft 2007 statt und entschied, dass Verletzungen der Art. 2, 4, 5, 8 (1), 11, 17, 19, 21, 22, 25 Amerikanische Konvention i.V.m. Art. 1 (1) Amerikanische Konvention und Art. 13 des „Protokolls von San Salvador“ zum Nachteil der Kelyenmagategma vorliegen.<sup>85</sup>

Am 24. Juli 2008 wurde der Fall an den IAGerichtshof weitergeleitet.<sup>86</sup> Die Wirkung des Kelyemagategma-Berichts bleibt noch abzuwarten.

<sup>80</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 30, 36-38, 42, 45, 54 (dort Fn. 174).

<sup>81</sup> Ebenda, p. 18, 28, 33-35, 39, 41, 42, 50; vgl. Dann-Bericht, Fn. 11 (s. Belize-Bericht, Fn. 67, p. 34, 35 Bezug auf *Awas Tingni-Urteil*, Fn. 11, paras 134-139, para 151). Zu „Dann“ vgl. Deborah Schaaf, „Mary and Carrie Dann v. United States at the Inter-American Commission on Human Rights“, *Tulane Environmental Law Journal*, 16 (2002) 1, p. 175-187.

<sup>82</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, p. 35, Fn. 123 zur ILO-Konvention 169 und ebenda, Fn. 125 zu Landrechten im (damals noch) Entwurf der 'UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker' (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN GA/10612, 13 Sept 2007) u. in der „Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“, 25 March 2006, OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc. 260/06 (i.F. „OAS-Deklaration“).

<sup>83</sup> Annual Report 2007, Rapporteurship on the Rights of Indigenous Peoples“, Nr. 61 (<<http://www.cidh.org>>).

<sup>84</sup> Kelyenmagategma-Bericht, Fn. 12.

<sup>85</sup> Ebenda (petition admissible).

<sup>86</sup> US Department of State/ Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Human Rights 2008, Country Reports and Human Rights Practices, „Paraguay – Indigenous people“, Feb. 25, 2009 (<<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119169.htm>>).

### III. Territorialrechte in Panama, Guatemala, Costa Rica und Nicaragua (2006-08)

Weitere Verletzungen der Land- und Rohstoffrechte führten 2006 bis 2008 zu der IAKommission vorgetragenen Folgefällen. 2007 sprach die Kommission indigenen Völkern zum Schutz angestammten Landes vorbeugende Maßnahmen zu, wo diese ihre Rechte in Gefahr sahen. Die Kommission erhielt weiterhin Informationen zur Situation jener indigener Völker, die von Interessen dritter Parteien an ihrem angestammten Land betroffen sind.<sup>87</sup> Die rechtliche Anerkennung traditionellen Landes indigener Völker durch mehrere Staaten wurde seitens der IAKommission zwar gewürdigt, die beachtlichen Schwächen staatlicher Schutzmechanismen wurden jedoch angeprangert: Die Positionen indigener Völker seien insbesondere dort sehr verletzlich, wo es um die Ausbeutung von Naturressourcen auf indigenem Land durch Dritte gehe.<sup>88</sup> Bereits 2006 hatten indigene Völker und Organisationen vor der IAKommission Anzeige gegen die Regierungen von Panama, Guatemala, Costa Rica und Nicaragua erstattet.<sup>89</sup> Die Kommission sollte diese Staaten zur sofortigen Ergreifung rechtlicher, behördlicher und sonstiger Maßnahmen veranlassen, um die kollektiven Eigentumsrechte der indigenen Völker am angestammten Land und dort befindlichen Bodenschätzen effektiv und dauerhaft zu garantieren. Anhörungen fanden statt, noch liegen keine Berichte vor.

#### 1. Panama

In Panama beklagte der Generalkongress der Kuna, dass der panamaische Staat in der Provinz Colón im Bezirk Santa Isabel die Anerkennung kollektiver Eigentumsrechte trotz der vor mehr als 20 Jahren getroffenen rechtlichen Beschlüsse systematisch verweigere.

#### 2. Guatemala

Die Maya-Q'eqchi'-Indígenas von El Estor im Departement Izabal in Guatemala brachten 2006 vor, dass Guatemala angestammtes Land weder vermessen noch kennzeichne. Die Form der offiziellen Zuteilung verfolge nur das Ziel, dem indigenen Volk das Eigentum an ihrem Land abzuerkennen. Die dortige Indigenenvereinigung argumentierte, hinter der systematischen Verweigerung der Bodenrechte stehe das strategische Ziel der Regierung Guatemalas, das Land der staatlichen Nickelförderung zur Verfügung zu stellen. Betroffene Gemeinden, die eine Vermessung ihrer Gebiete forderten, seien nicht befragt worden. Im März 2008 brachten Maya-Gemeinschaften in einer weiteren Anhörung vor der IAKommission vor, die Einrichtung von Umweltschutzgebieten in Guatemala ohne indi-

<sup>87</sup> Annual Report 2007, Rapporteurship on the Rights of Indigenous Peoples, Nr. 61 (<http://www.cidh.org>).

<sup>88</sup> Ebenda, Nr. 60.

<sup>89</sup> Siehe <<http://www.cidh.org>>; vgl. „Indígenas leiden unter systematischen Rechtsverletzungen“, Poonal Nr. 731, 22. Aug. 2006.

gene Beteiligung verletze sowohl Menschenrechte als auch Umweltnormen: Pläne, das „Sierra Santa Cruz-Schutzgebiet“ zu schaffen, wurden kritisiert, da indigenes Land durch private Einrichtungen im Regierungsauftrag verwaltet und kontrolliert werde. Das Projekt sei eines von mehreren Vorhaben, die versuchten, Kontrolle über von indigenen Völkern traditionell genutztes und bewohntes Land und dortige Ressourcen zu erhalten. Die beabsichtigte Schutzzone verletze Eigentums- und Selbstbestimmungsrechte der Maya Q'eqchi. Ein Konflikt zwischen Umweltrecht und indigenen Rechten existiere nicht, die Erfahrung zeige, dass eine indigene Verwaltung dem Naturschutz förderlich sei.<sup>90</sup>

### 3. *Costa Rica*

Die Brunca und Teribe in Costa Rica beklagten, der Staat habe seit ca. 30 Jahren die im „Ley Indígena“ (Gesetz 6172 von 1977) vereinbarten Kollektivrechte weder umgesetzt noch kontrolliert, dass die Beschlüsse befolgt werden. Die Völker brachten vor, die Regierung Costas verweigere neben der Anerkennung ihrer kollektiven Eigentumsrechte zudem ihr Recht auf Selbstbestimmung als indigene Völker. Damit, dass die Regierung ihnen vorschreibe, sich in einer staatlichen Naturschutzvereinigung mit geringem Indigenenanteil zu organisieren, missachte sie zudem traditionelle indigene Organisationsformen und Autoritäten.

### 4. *Nicaragua*

Schließlich zogen die Miskito<sup>91</sup> 2006 erneut vor die IAKommission: Die Regierung Nicaraguas würde das 'Gesetz 445 zur Regelung der Besitzverhältnisse von Gemeinden' nicht befolgen und setze das Urteil des IAGerichtshofs im Fall Awas Tingni (2001) sowie entsprechende Beschlüsse zu Kollektivrechten an Land und Bodenschätzen nicht um. Insbesondere stehe erneute Rechtsverletzung bevor, indem die kollektiven Eigentumsrechte der indigenen Gemeinden mit dem Zusatz „Miteigentum des Staates“ eingetragen würden. Diese 'Eintragung in provisorischer Form' schwäche die juristische Position der Indigenen.

## D. **Zur Entscheidung des Supreme Court in Belize 2007**

Der Supreme Court in Belize entschied im Oktober 2007 in „Cal v. Attorney General“<sup>92</sup> zugunsten zweier Maya-Dörfer und erkannte die kollektiven Rechte der indigenen Gemein-

<sup>90</sup> CLIC, „Inter-American Commission hears concerns over indigenous property rights in Guatemala“, 12 March 2008 (<[http://www.indianlaw.org/en/Guat\\_ProtectedAreaHearing](http://www.indianlaw.org/en/Guat_ProtectedAreaHearing)>, besucht am 29.03.2008).

<sup>91</sup> Vgl. Carstens, VRÜ 2/2004, S. 239 f. zum Bericht im Fall der Miskito von 1983/84 m.w.N.

<sup>92</sup> The Supreme Court of Belize A.D. 2007, Consolidated Claims, Claim No. 171 of 2007 (Cal/Teul vs. Attorney General of Belize and Minister of Natural Resources and Environment) & Claim No. 172 of 2007 (Coy/Caal vs. Att. Gen. of Belize and Minister of Natural Resources and Environment).

schaften an Land und Ressourcen, die diese traditionell genutzt und besessen haben, an.<sup>93</sup> Dem Urteil gehen Versuche im Verlauf von ca. zehn Jahren voraus, die Anerkennung der Maya-Landrechte durch Verhandlungen mit der Regierung und durch Rechtsmittel vor internationalen Menschenrechtsgerichten zu erlangen. Die höchstrichterliche Entscheidung ist stark durch den Bericht der IAKommission von 2004 geprägt.

## I. Die Entscheidung im Einzelnen

Im SC-Urteil von 2007 wurde das Argument der klagenden Maya-Dörfer akzeptiert, dass gewohnheitsrechtliche Eigentumsrechte der Maya – wie andere Eigentumsformen auch – sowohl von der Verfassung Belizes als auch durch internationale Menschenrechtsnormen geschützt werden. Das Versäumnis der Regierung Belizes, gewohnheitsrechtliche Landrechte der Maya-Dörfer anzuerkennen, zu respektieren und zu schützen verletze ihre verfassungsmäßig geschützten Eigentums-, Gleichheits-, Lebens-, Freiheitsrechte sowie den gleichen Schutz des Rechts. Dieses grundlegende Urteil fordert von der Regierung Gesetzes- und Verwaltungsreformen, um das traditionelle Maya-Land, basierend auf den indigenen gewohnheitsmäßigen Landbesitzansprüchen, zu bestimmen, zu vermessen und zu betiteln und um den Dorfbewohnern so die Kontrolle über das Land zu erhalten. Zentraler Punkt des SC-Urteils ist, dass die Regierung Belizes nicht länger Konzessionen zur Abholzung, für den Bergbau oder andere Ausbeutungen der Ressourcen im Land der Maya vergeben kann, ohne die betroffenen Gemeinschaften konsultiert zu haben. Zugunsten der Maya wurden die Argumente der Regierung abgelehnt, zuvor bestehende Rechte der indigenen Gemeinschaften seien durch die Erklärung britischer Souveränität, durch die von der Regierung vergebenen Konzessionen und die Einrichtung von Reservaten im Gebiet ausgelöscht worden. Eigentumsrechte der Maya an dem heute zu Belize gehörenden Land seien, so der SC, durch die Aneignung des Gebietes durch die Engländer wie später durch verschiedene unabhängige Regierungen keineswegs aufgehoben worden.

## II. Internationale Bezüge

Bezeichnenderweise ist dies das erste innerstaatliche Urteil, das sich bei seiner Bezugnahme auf internationales Vertrags- und Gewohnheitsrecht ausdrücklich auf die 'UN-Deklaration über die Rechte Indigener Völker', die am 13. September 2007 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde, beruft. Die Erklärung wurde als Beweis für das Vorliegen 'allgemeiner Grundsätze internationalen Rechts'<sup>94</sup> gewertet. Darüber hinaus bezog sich das Oberste Gericht auf die ILO Konvention 169.<sup>94</sup> Des Weiteren nahm der Präsident

<sup>93</sup> Vgl. „Monumental Mayan Land Rights victory in Belize“, 19 Oct. 2007 (<<http://www.rainforestfoundation.org>>); das Urteil ist herunterzuladen unter <<http://www.law.arizona.edu/depts/iplp/news/index.cfm?page=news>>.

<sup>94</sup> Vgl. *Survival International*, „Gerichtsbeschluss erkennt Landrecht der Maya an“, 27 November 2007 (<<http://www.survival-international.de/nachrichten/2986>>, besucht am 06.11.08).

des Obersten Gerichtshofs Belizes in seiner Anordnung Bezug auf internationale Präzedenzfälle wie das „Mabo-Urteil“<sup>95</sup>, in dem der Australische Gerichtshof 1992 erstmals einen „native title“ an indigenem Land anerkannt hatte, sowie auf das Urteil im Fall der Awas Tingni-Gemeinschaft Nicaraguas (2001) zu Kollektivrechten.

### III. Kritik der rechtlichen Situation in Belize

Das SC-Urteil von 2007 stellt nicht nur ein Grundsatzurteil für die über 38 Maya-Gemeinschaften in Süd-Belize dar. Diese Entscheidung wird zudem weitere Auswirkungen für indigene Völker weltweit in ihrem Kampf gegen die Interessen der von außerhalb kommenden Unternehmen und damit verbundenen, Indigenenrechte verletzenden Interessen der jeweiligen Regierungen haben: Gerichte in anderen Nationen können das Urteil beachten und in ähnlichen Rechtsfällen zugunsten indigener Völker entscheiden.<sup>96</sup> Zu Recht kritisiert das ILRC bereits 2004 die fehlende Transparenz und Konsultation seitens der Nationalregierung und deren Präferenz einer nicht-nachhaltigen Entwicklung statt den Schutz der Umwelt und der Menschenrechte voranzutreiben.<sup>97</sup> Denn ohne gewährte bzw. realisierte Landrechte werden die Maya-Gemeinschaften kommerziellen Einflüssen wie Ölförderung, Abholzungen Straßenbau keinen Einhalt gebieten oder diese zumindest in ihrem Sinne mitgestalten können.

### E. Gesamtbewertung der Entwicklung zu indigenen Territorialrechten

Trotz der im Rahmen der AMK geschlossenen Abkommen und der Beschlüsse 107 und 169 der ILO werden indigene Kollektivrechte an Land und Rohstoffen weiter systematisch verletzt. Und dennoch: Die Landrückgabe im Awas Tingni-Fall 2008 markiert einen kritischen Schritt in Richtung einer Lösung dieses ersten Falles, den die Kommission zehn Jahre zuvor dem IAGerichtshof zu den kollektiven Eigentumsrechten vorgelegt hatte. Der mit dem Awas Tingni-Urteil 2001 im interamerikanischen Menschenrechtssystem eingeleitete Wandel zu land- und ressourcenbezogenen Kollektivrechten indigener Völker zeigt nach und nach sowohl in Nicaragua als auch in anderen lateinamerikanischen Nationen seinen rechtlichen Niederschlag. Zunehmend gewinnt die Rückgabe angestammten indigenen Landes in Urteilen und Berichten des IASystems an Bedeutung. Dabei wird, wie im Yakye Axa-Urteil 2005 und zuvor im Awas-Tingni-Urteil geschehen, auf den Eigentumschutz in Art. 21 (1) AMK Bezug genommen und auf die besondere indigene Beziehung

<sup>95</sup> Mabo v. Queensland (No. 2) (1992) 175 CLR 1.

<sup>96</sup> „Professor Anaya and Toledo Maya Win Historic Land Rights Case in Belize Supreme Court“, 19 Oct 2007.

<sup>97</sup> Ebenso „The Maya Homeland Project“ (<<http://www.indianlaw.org/belize.htm>>, besucht am 09.01.2004).

zum Land verwiesen.<sup>98</sup> Zu kollektiven angestammten Landrechten stellt der IAGerichtshof seit 'Awás Tingni' unmissverständlich klar, dass die Vorschrift zum Schutz des Eigentumsrechts der AMK weiter ist als das individuelle Eigentumsrecht und damit das kollektive Eigentumsrecht einschließt.<sup>99</sup> Das Awás Tingni-Urteil beeinflusste nachfolgende Entscheidungen und Berichte der Organe des IASystems erheblich. Insgesamt bekräftigen die Folgeentscheidungen nach Awás Tingni wiederum die Rechte indigener Völker an kollektiven Landrechten wie an Naturressourcen.<sup>100</sup>

## I. Bewertung der Entscheidungen des IAGerichtshofs nach 2001 und ihrer Folgen

Das Yakye Axa-Urteil nimmt deutlich auf Awás Tingni Bezug und trägt grundsätzlich zur Wiedergutmachung, zur Balance kollektiver und privater Rechte, zum Thema Alternativland bzw. Kompensation, aber auch zum Bereich Demarkation und Betitelung sowie zur Kontrolle an Naturressourcen bei. Dass trotzdem bisher alle Versuche fehlschlagen, vorhandene Beschlüsse und Gerichtsurteile gegen die ökonomischen Interessen der Großgrundbesitzer durchzusetzen, zeugt von fehlender politischer Willens- und Durchsetzungskraft der staatlichen Stellen Paraguays. Zumal diese bereits früher traditionelles indigenes Land zurückgeben oder hätten enteignen und damit zu Staatsland machen können, um dem Verfassungsauftrag wie den untergesetzlichen Vorschriften bezüglich einer Rückgabe indigenen angestammten Landes gerecht zu werden. Weder in der Landlosenfrage noch beim Schutz der Indigenen oder im Naturschutz konnte die 2008 geendete Regierung Duartes wirkliche Erfolge vorweisen. Die Wirkung des Yakye Axa-Urteils auf Territorialrechte indigener Völker besteht für Lateinamerika darin, dass es nunmehr eine detaillierte gerichtliche Vorgabe zur Bestimmung der zulässigen Einschränkung von Nutznießung und Ausübung des Eigentumsrechts gibt. Dass schließlich der IAGerichtshof im „Sawjoyamaxa-Urteil“ 2006 zum Recht indigener Völker, ihr Land zu beanspruchen oder zurück zu bekommen, eine zeitliche Bedingung hinzugefügt hat<sup>101</sup> wirkt einschränkend und ist für indigene Völker insgesamt betrachtet nicht als positive Entwicklung zu bewerten. Dass beide Gemeinschaften, Yakye Axa wie Sawjoyamaxa, immer noch unter äußerst problematischen Bedingungen leben müssen und die Fristen für Landrückgaben längst verstrichen sind, zeigt allerdings, wie wenig dem Staat Paraguay realiter an einer Einhaltung der Urteile und damit der Rückgabe traditionellen Landes liegt. Das (auch kulturelle wie spirituelle) Überleben beider indigener Gemeinschaften ist akut gefährdet. Die Regierung spielt

<sup>98</sup> Yakye Axa-Urteil, Fn. 10, para. 137; Awás Tingni-Urteil, Fn. 5, para. 144 u. 149; Dann-Bericht, Fn. 11, p. 128. Vgl. ausführlich *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 295 f.

<sup>99</sup> Awás Tingni-Urteil, Fn. 5, para. 145 u. 149. Vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 296, Fn. 94: Verweis auf Art. XXIII.

<sup>100</sup> Vgl. *Pasqualucci*, Fn. 4, p. 305 f. m.w.N.

<sup>101</sup> Sawjoyamaxa-Urteil, Fn. 10, paras. 116-134.

auf Zeit, nicht zuletzt, um die traditionelle Bindung zum Land zu zerstören und so – neben dem Ethnozid – eventuell einer Rückgabe zu entgehen.

## II. Bewertung einschlägiger Kommissionsberichte und Hearings

Wenn auch Belize – wie die USA – keine Parteien zur AMK ist, so sind Argumentationen des Awas Tingni-Urteils sowohl im Maya-Fall aus Belize 2004 als auch früher im Dann-Fall von der IAKommission verwendet worden.<sup>102</sup> Im Bericht zu den Maya in Belize bestätigte die IAKommission 2004, dass Belize die kollektiven traditionellen Land- und Ressourcenrechte dortiger Maya, die Eigentumsrechte sind, verletzt hat, dass Umweltschäden Eigentumsschäden begründen und die ökonomische Entwicklung nicht zu Lasten betroffener indigener Gemeinschaften gehen darf.<sup>103</sup> Bis 2004 war dieser Bericht der IAKommission die klarste rechtliche Stellungnahme zu indigenen Landrechten auf dem amerikanischen Kontinent. Es handelte sich nicht nur um einen wichtigen Sieg der Maya vor Ort sondern auch um einen weiteren zentralen Fortschritt im Rahmen des internationalen Indigenenrechts. Der „Kelyemagategma-Bericht“ dürfte dazu beitragen, zu klären, inwieweit indigene traditionelle Territorialrechte sicher sind, auch wenn der Staat sich weigert, die laut internationalem Recht geschützten traditionellen Eigentumsrechte zu berücksichtigen. Hier bleibt ein mögliches Urteil des IAGerichtshofs abzuwarten. Die genannten Anhörungen (2006-08) haben bereits gezeigt: Das entscheidende Problem liegt im Fehlverhalten der lateinamerikanischen Regierungen (z.B. Guatemalas), indigene kollektive Eigentumsrechte an Land und Naturressourcen sowie Selbstregierungsrechte nicht voll anzuerkennen. Wie das Beispiel Costa Rica zeigt, mangelt es an der Umsetzung und indigenen Kontrolle. Indigene werden nicht hinreichend informiert und einbezogen, wenn Investitionen Dritter in indigenes Land oder Maßnahmen zum Naturschutz anstehen. Allein in Nicaragua wurde zwischenzeitlich Land an Indigene zurückgegeben, jedoch ist das staatliche Miteigentum zu kritisieren, da es indigene Rechte schwächt.

## III. Bewertung der Entscheidung des Supreme Court in Belize 2007

Dieses historisch bedeutsame Urteil des SC Belizes von 2007 begründet die bis dato weitreichendste Anwendbarkeit internationalen Rechts durch ein inländisches Gericht, um das Recht einer indigenen Gruppe an ihrem Land und ihren Ressourcen anzuerkennen.<sup>104</sup> Es dürfte wegen der erstmaligen Einbeziehung der neuen UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker weltweit Vorbildcharakter haben, nachweisbare Auswirkung fehlen noch,

<sup>102</sup> Vgl. „Maya Indians of Belize“, <[http://www.indianlaw.org/en/projects/past\\_projects/belize](http://www.indianlaw.org/en/projects/past_projects/belize)> (besucht am 20.10.08); siehe oben Fn. 80 u. 81.

<sup>103</sup> Belize-Bericht, Fn. 67, no. 193-196 (conclusions); vgl. ILRC, „Inter-American Commission finds Belize is violating Maya Human Rights“, 21 Jan. 2004.

<sup>104</sup> „Professor Anaya and Toledo Maya Win Historic Land Rights Case in Belize Supreme Court“, 19 Oct 2007.

sind aber wahrscheinlich. Wiederum hat das Awas Tingni-Grundsatzurteil von 2001 diese Entscheidung wesentlich beeinflusst. Auch ohne den Bericht der IAKommission zu Belize 2004, auf den sich das SC-Urteil in zentralen Punkten bezieht, wäre das Urteil nicht möglich gewesen: Das Wechselverhältnis Völkerrecht – inländisches Recht wird hier einmal mehr deutlich.

## F. Schlussfolgerung und Fazit

Dort, wo keine innerstaatlichen Territorialrechte existieren oder wo sie zwar vorhanden sind, aber der politische Umsetzungswille fehlt, vertrauen indigene Völker des amerikanischen Kontinents heute bei der Anerkennung und Wiederherstellung ihrer Rechte – soweit möglich – auf das IASystem. Die neueren Entscheidungen des IAGerichtshofs und die aktuellen Verlautbarungen der IAKommission zu indigenen Land-, Ressourcen- und Umweltrechten kennzeichnen eine fortschrittliche Entwicklung zu internationalen indigenen Territorialrechten. Auch national, wie im höchstrichterlichen Urteil des SC Belizes nachzulesen, machen sich die Auswirkungen dieses Wandels bemerkbar. Denn internationale rechtliche Entwicklungen zu den Rechten indigener Völker sind nicht zuletzt bei der Interpretation von Verfassungsverpflichtungen von Relevanz.

Die Rechtsprechung des IAGerichtshofs zu indigenen (Land-)Rechten verhilft mittlerweile zahlreichen von indigenen Völkern eingeforderten Rechten zum Durchbruch. Die Urteile erkennen jene Rechte an, die in der 'ILO-Konvention 169', in der UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker (2007) wie im Entwurf der OAS-Deklaration zu indigenen Rechten und in den Verfassungen von Staaten wie Nicaragua und Paraguay niedergelegt sind. Der IAGerichtshof bestätigte ausdrücklich und mit gutem Recht die besondere Verletzlichkeit indigener Völker. Er betonte das Bedürfnis nach Wiederherstellung und Schutz des kommunalen Landes indigener Völker für das stetige spirituelle, kulturelle und ökonomische Überleben dieser Völker. Gericht wie Kommission anerkennen und schützen den kulturellen Unterschied, den indigene Völker von der vorherrschenden Kultur der meisten Staaten unterscheidet.<sup>105</sup> Die genannten Entscheidungen der Organe des IASystems und am SC Belizes bieten Lösungen zu einschlägigen rechtspolitischen Problemen bezogen auf indigene Land- und Ressourcenrechte mindestens in Lateinamerika, wenn nicht darüber hinaus. Dies gilt sowohl für den Bereich 'indigene Bräuche zu Landbesitz und -nutzung, die Erwerb und Besitz von Landeigentum und westlicher Titelvergabe gegenüber stehen', als auch für die Bereiche Landvermessung, Einschränkungen der Ressourcennutzung sowie 'Enteignung und Wiedergutmachung'. Rechtsprechung wie sonstige Entscheidungen im IASystem, die sich auf indigene kommunale Landrechte beziehen, haben die Schutzwürdigkeit der unterschiedlichen Beziehung indigener Völker zu ihrem angestammten Land anerkannt.

<sup>105</sup> Hierzu ausführlich *Pasqualucci*, Fn. 4, (p. 294-311, 320-321) mit weiteren Beispielen zum Wahlrecht, Anerkennung der juristischen Personalität zwecks Umsetzung von Kollektivrechten etc.

Auf das Leben indigener Völker aber werden sich die hier genannten Folgeentscheidungen und -fälle nur dann auswirken, wenn die betroffenen Staaten ein innerstaatliches Recht nicht nur einführen sondern auch umsetzen. Dieses muss mit den erläuterten Urteilen und Prinzipien von IAGerichtshof und IAKommission übereinstimmen. Zumindest wird die Rechtsprechung des IAGerichtshofs jene, die zu indigenen Rechten arbeiten – speziell in Lateinamerika, aber auch anderswo –, motivieren, Staaten zu ermuntern oder zu zwingen, die Rechte indigener Völker am kommunalen Land, ihrer Kultur und Traditionen anzuerkennen und durchzusetzen.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Vgl. ebenda, p. 321.