

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Kai Gehring,
Ottmar von Holtz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/2393 –**

Rolle der GIZ bei der Erarbeitung des Konsultationsgesetzes in Guatemala

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH hat im Rahmen des seit 2013 laufenden, vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Auftrag gegebenen Projekts „Stärkung integraler Bürgersicherheit und gesellschaftlicher Konfliktbearbeitung“ (www.giz.de/de/weltweit/28443.html) in Guatemala auch Beratungsleistungen für die Erarbeitung eines Konsultationsgesetzes erbracht, das den indigenen Bevölkerungsteilen Zugang und Teilhabe sichern soll.

An dem nun im guatemalteckischen Parlament zur Beratung vorliegenden Gesetzentwurf kritisieren Nichtregierungsorganisationen in Gesprächen mit den Fragestellern zahlreiche Punkte. Unter anderem bestimme der Staat beziehungsweise eine dafür bestimmte Stelle („Entidad Responsable“), wer, wann, ob und in welcher Form konsultiert werde. Damit räume der Gesetzentwurf Indigenen selbst keine Möglichkeit ein, einen Konsultationsprozess zu initiieren und verletze das Recht auf Selbstbestimmung der indigenen Völker. Im vorgesehenen Beirat seien ebenfalls keine indigenen Vertreter vorgesehen. Außerdem seien die legitimen Vertreterinnen und Vertreter der Indigenen nicht zum Gesetzentwurf konsultiert worden. Den Vorgaben der ILO-Konvention 169 (ILO = International Labour Organization) würde damit widersprochen.

1. Worin hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Beratungsleistung der GIZ für das guatemalteckische Arbeitsministerium bestanden, nachdem der Leitfaden – „Guía Operativa para la implementación de la consulta a pueblos indígenas“ – im Juni 2017 verabschiedet worden war?

Nachdem der Leitfaden „Guía Operativa para la implementación de la consulta a pueblos indígenas“ im Juli 2017 veröffentlicht wurde, hat sich die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) in erster Linie auf die Unterstützung von Sozialisierungsprozessen der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO – International Labour Organization) konzentriert. Dabei wurden unter anderem sechs Workshops des Arbeitsministeriums

zu diesem Thema mit Vertretern der verschiedenen Sektoren (unter anderem indigene Autoritäten, Privatsektor, Gewerkschaften, Universitäten, Justizsektor, staatliche Stellen und Presse) im August 2017 gefördert. In diesen Workshops stellten Vertreter der ILO die Konvention vor. Es fand insbesondere auch ein Austausch zur Umsetzung der Konvention in anderen Ländern statt.

Bislang hat die GIZ mit ihren lokalen Partnern Red Quiché, CM-Tierras (zwei lokale Netzwerke in El Quiché und Alta Verapaz) und dem Kleinbauernverband CODECA insgesamt vier weitere Foren zur ILO-Konvention veranstaltet, auf denen ein Berater des Arbeitsministeriums die Konvention vorgestellt hat.

- a) Wurden Akteure in Guatemala bezüglich ihrer Analyse der Konsultationspraktiken mit indigenen Völkern durch die GIZ befragt?

Falls ja, welche im Einzelnen?

Bislang haben in Guatemala keine offiziellen Konsultationsprozesse mit indigenen Völkern (im Sinne von Vorabkonsultationen) auf Grundlage der ILO-Konvention 169 stattgefunden. Die einzigen Erfahrungen basieren auf Konsultationsprozessen, welche vom Verfassungsgericht vorgeschrieben wurden. Von diesen wurde bisher ein Prozess abgeschlossen (OEXEC) und zwei weitere Prozesse (Cotzal und Nebaj) laufen noch.

Die GIZ hat im Rahmen ihres Multi-Akteurs-Ansatzes Kontakt mit allen im Thema involvierten Sektoren. Dazu gehören Regierungsinstitutionen (Bergbau- und Energieministerium (MEM), Arbeitsministerium, Präsidiale Dialogkommission (CPD), Departements-Regierungen), Zivilgesellschaft (nationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Madre Selva, CALAS und soziale und indigene Organisationen wie Nuevo Diá, CPOE, Parlamento Xinca, NALEB, CODECA, Alcaldías y Autoridades Indígenas) sowie der Privatsektor (Unternehmerverbände wie CentraRSE (Verband für soziale Verantwortung) und AGER (Erneuerbare Energien)).

- b) Wurden die legitimen Repräsentantinnen und Repräsentanten der indigenen Völker im Rahmen der Beratung durch die GIZ konsultiert, so wie es Artikel 6.1 der ILO-Konvention 169 vorschreibt?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die GIZ setzt nicht die ILO-Konvention 169 um und kann auch nicht entscheiden, wie die legitime Repräsentation indigener Interessen in Guatemala auszugestaltet ist. Dies ist die Aufgabe des Staates. Es ist aber eines der wichtigsten Themen, die in der Konsultation zur Umsetzung der Konvention 169 in Guatemala zu klären ist.

Laut ILO hängt die Definition der Legitimität der Repräsentation weitestgehend vom Gegenstand (Projekt) der Konsultation ab. Bei Vorabkonsultationen eines Wasserkraftwerkes in einer Region werden unter Umständen andere Vertreter legitim sein, als wenn es sich um die Umsetzung einer neuen nationalen Gesetzgebung handelt. Zu jedem Vorhaben müssen die legitimen Repräsentanten definiert werden.

- c) Zu welchen Schlussfolgerungen führte die Analyse der Konsultationspraktiken, die von der GIZ im Rahmen ihrer Beratungsleistung durchgeführt wurde?

Die GIZ führte keine Konsultationen gemäß der ILO-Konvention 169 durch, sondern begleitete das Arbeitsministerium in der Umsetzung der Ausarbeitung eines Operativen Handbuchs zur Umsetzung der Konvention. Hierbei wurde kein Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung genommen. Aus Sicht der Bundesregierung ist die Einladungspraxis des Arbeitsministeriums verbesserungswürdig und transparenter zu gestalten. Dies hat die Botschaft dem Ministerium in Gesprächen bereits mehrmals mitgeteilt. Die GIZ wird künftig in regelmäßigen Abständen mit allen relevanten Beteiligten aus Regierung, Privatsektor und Zivilgesellschaft Informationsveranstaltungen zum ILO-169-Prozess organisieren.

2. Hat die Bundesregierung bzw. die GIZ Kenntnis von der Anordnung des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2016, dass der Staat für die Ausarbeitung eines Konsultationsgesetzes indigene Völker bzw. ihre legitimen Repräsentantinnen und Repräsentanten aktiv einbeziehen muss, und was haben sie unternommen, um sie umzusetzen?

Falls dies nicht geschehen ist, teilt die Bundesregierung bzw. die GIZ die Einschätzung, dass das Gesetz dann verfassungswidrig wäre?

Der Bundesregierung ist die Anordnung des Verfassungsgerichtshofs bekannt. In Bezug auf die Einbeziehung indigener Völker in den Prozess zur Umsetzung der ILO-Konvention 169 wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 1c verwiesen. Zur Verfassungsmäßigkeit eines guatemaltekischen Gesetzes kann sich die Bundesregierung nicht äußern.

3. Hat die Bundesregierung bzw. die GIZ die Kritik der indigenen Völker und von Nichtregierungsorganisationen zur Kenntnis genommen?

Falls ja, was hat sie dann unternommen, um in einen direkten Austausch mit ihnen zu treten?

In welchem Stadium des Gesetz-Erarbeitungsprozesses geschah dies?

Die Kritik ist der Bundesregierung bekannt. Die deutsche Botschaft führte nach der Vorstellung des Operativen Handbuchs mit verschiedenen guatemaltekischen NGOs, wie Madre Selva, oder deutschen Organisationen, wie der Christlichen Initiative Romero, Brot für die Welt oder Misereor, Informationsgespräche, um über das deutsche Engagement mit dem Arbeitsministeriums aufzuklären und sich mit Kritik konstruktiv im offenen Dialog auseinanderzusetzen.

4. Auf welche Weise hat die GIZ nach Kenntnis der Bundesregierung die Kompatibilität des vorliegenden Gesetzentwurfs vom 26. Februar 2018 mit den Verpflichtungen, denen der guatemaltekische Staat laut ILO-Konvention 169 unterliegt – im Falle gesetzgeberischer oder administrativer Maßnahmen, die Indigene unmittelbar berühren können, diese durch geeignete Verfahren und ihre repräsentativen Einrichtungen zu konsultieren (Artikel 6 (1)) –, analysiert, und welche sind die Schlussfolgerungen aus dieser Analyse?

Die Bundesregierung drängt wie die Mehrheit der internationalen Gebergemeinschaft auf einen umfassenden, kulturell angemessenen Dialog mit den indigenen Völkern, der die Richtlinien der ILO 169 zur Implementation der Konsultationsrechte unter Berücksichtigung internationaler Standards und Erfahrungen erklärt, sowie auf eine umfassende Berücksichtigung der Standards der ILO-Konvention 169 sowie der Deklaration der Vereinten Nationen (VN) zu indigenen Rechten bei der Erarbeitung der Gesetzesinitiativen.

5. Hat nach Kenntnis der Bundesregierung ein Monitoring der Beratungsleistung der GIZ stattgefunden, um die Umsetzung des Menschenrechtskonzepts des BMZ aus dem Jahr 2011 sowie des Konzepts zur Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik (2006 verabschiedet) zu gewährleisten?

Wenn ja, auf welche Weise, und welches sind die zentralen Ergebnisse?

Die Umsetzung des Konzepts zur Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik wurde bisher nicht systematisch evaluiert. Eine externe Evaluierung der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der deutschen EZ durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist geplant.

Bei der Durchführung aller Vorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist die GIZ grundsätzlich an die Einhaltung der BMZ-Konzepte, so auch das Menschenrechtskonzept (2011) und das Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik (2006), gebunden und sichert deren Beachtung im Rahmen der Beauftragung zu. Das Monitoring von Durchführung und Ergebnissen der Vorhaben durch das BMZ erfolgt regelmäßig auf Grundlage der Fortschrittsberichterstattung durch die GIZ.

6. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung die GIZ bzw. die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in weiteren südamerikanischen Ländern derzeit oder in den kommenden Jahren bei der Umsetzung der ILO-Konvention 169 und der Gewährung und Sicherung von Rechten indigener Bevölkerungsteile tätig?

Falls ja, wo, und in welchen Zeiträumen?

Im Kontext Gewährung und Sicherung von Rechten indigener Bevölkerungsteile sind folgende Vorhaben tätig:

- Regionalvorhaben „Regionales Völkerrecht und Zugang zu Recht und Justiz“ zum Recht auf Zugang zur Justiz, Laufzeit Juni 2017 bis Mai 2020;
- Bilaterales Vorhaben in Brasilien „Schutz und nachhaltiges Management in Indigenengebieten Amazoniens“ zu Land- und Umweltmanagement in Indigenengebieten, Laufzeit Juni 2018 bis Mai 2020;

- Regionalvorhaben in Zentralamerika „Förderung der Wirtschaftspotentiale der Biodiversität in gerechter und nachhaltiger Weise zur Umsetzung des Nagoya Protokolls in Mittelamerika“ zur nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen, Laufzeit November 2014 bis März 2019;
- Der „Amazon Fund“ der brasilianischen Entwicklungsbank (BNDES) fördert unter anderem auch Indigenen-Vorhaben, Laufzeit von Dezember 2011 bis Dezember 2018.
- REDD Early Movers Programme in Acre und Mato Grosso, Laufzeit: von Dezember 2017 bis Dezember 2021.
- Globalvorhaben „Verantwortungsvolle Landpolitik“ zum Zugang zu Land- und Naturressourcen für indigene Gemeinschaften (insbesondere in Peru), Laufzeit November 2015 bis Oktober 2021.

7. Auf welche Weise fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nach Kenntnis der Bundesregierung in Guatemala darüber hinaus im Rahmen der Politikberatung im Governance-, Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialbereich staatliche Politikansätze für indigene Völker in den folgenden Bereichen:

a) Stärkung der politischen Teilhabe auf allen staatlichen Ebenen,

Die Unterstützung konzentriert sich auf die lokale Ebene über die Gemeinde-Kommissionen (COMUDES) und Departements-Kommissionen (CODEDES) für Entwicklung im Rahmen des Vorhabens „Stärkung Integraler Bürgersicherheit und gesellschaftliche Konfliktbearbeitung (FOSIT).

Das bereits beendete Programm PROMUDEL hat in Gemeinden mit besonders hohem indigenen Bevölkerungsanteil eine partizipative Planung des Entwicklungshaushalts eingeführt. Der Struktur- und Ordnungspolitische Fonds (SOPF) hat die „Nationale Politik für ländliche Integrale Entwicklung“ zur Einbeziehung der mehrheitlich indigenen ländlichen Bevölkerung unterstützt. Im Rahmen der internationalen Transparenzinitiative im Bergbausektor EITI wurde die repräsentative Vertretung der Zivilgesellschaft und indigener Interessen gestärkt.

b) Armutsbekämpfung unter Berücksichtigung der soziokulturellen Besonderheiten,

Das Umwelt- und Klimaschutz-Programm ADAPTATE arbeitet eng mit indigenen Organisationen wie AGAAI, der Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, zusammen, um die kommunale Wasserversorgung zu verbessern. Alle von ADAPTATE durchgeführten Maßnahmen werden zunächst von den Entwicklungskommissionen der Gemeinden (COMUDES) diskutiert und beschlossen, bevor sie in partizipativer Weise umgesetzt werden.

c) Verhinderung und Bekämpfung von Umweltschäden mit direkten Auswirkungen auf indigene Völker,

Durch den partizipativen Ansatz von ADAPTATE werden negative Auswirkungen auf die Bevölkerung einschließlich der mehrheitlich indigenen Bevölkerung verhindert. Zielsetzung ist die Verbesserung der Fähigkeit zur Anpassung der ländlichen Entwicklung – und damit der kleinbäuerlichen, hauptsächlich indigenen, gesellschaftlichen Struktur – an den Klimawandel. Das Regionalvorhaben

„Schutz und nachhaltige Nutzung der Selva Maya“ berät die Schutzgebietsbehörde CONAP und andere relevante Akteure in Themen des effektiven Schutzgebietsmanagements und des Monitoring sowie zur Waldbrandprävention und -bekämpfung im zweitgrößten tropischen Waldgebiet Lateinamerikas.

- d) Unterstützung der kollektiven indigenen Rechte auf Zugang und Nutzung von Naturressourcen,

Das Vorhaben APAPTATE unterstützt aktiv die indigene Bevölkerung bei der Wahrnehmung ihrer Rechte durch eine enge Zusammenarbeit mit den Vertretern verschiedener indigener Gruppen, wie z. B. AGAAI (s. o.). Beispiel ist der Schutz, die Nutzung und Verbreitung traditionellen Saatguts als eine Maßnahme sowohl zur Anpassung an den Klimawandel als auch zur Förderung der Agro-Biodiversität. Die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen als Maßnahme zur Einkommenssteigerung ärmerer Bevölkerung wird auch vom Regionalvorhaben Selva Maya gefördert.

- e) Umsetzung des Rechts indigener Völker auf vorherige Information und Konsultation im Falle von gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen, die sie direkt betreffen, mit dem Ziel die freie, frühzeitige und informierte Zustimmung oder Einigung durch repräsentative Vertreterinnen und Vertreter einzuholen, wie in der ILO-Konvention 169 vorgesehen,

Dies wird vom Vorhaben FOSIT in der oben beschriebenen Weise unterstützt (siehe Antwort zu Frage 7a).

- f) Stärkung einer aktiven Vermittlerrolle des Staates in Konflikten zwischen Privatunternehmen und indigenen Gemeinschaften zugunsten der indigenen Rechte sowie der Beteiligung der indigenen Gemeinschaften an den Produktionsprozessen und Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung,

Das Programm FOSIT fördert den interkulturellen Dialog zur friedlichen Beilegung sozialer Konflikte. Dabei werden vor allem die präsidentiale Dialogkommission der Regierung (CPD), sowie die Menschenrechtskommission (PDH) und das Präsidialsekretariat für Agrarfragen (SAA) dabei unterstützt, ihre Vermittlerrolle besser zu koordinieren und mit der (vor allem indigenen) Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

Im Rahmen der Förderung von Transparenzprozessen wird weiterhin die internationale Transparenzinitiative im Bergbausektor EITI unterstützt. Zusammen mit dem Ombudsmann für Menschenrechte (PDH) und dem guatemaltekischen Kapitel von Transparency International „Acción Ciudadana“ werden Gemeinde-Transparenzportale auch in lokalen Maya-Sprachen unterstützt, um unter anderem die Information und Mitsprache der Bevölkerung bei der Umverteilung von örtlichen Einnahmen aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen zu verbessern.

- g) Schaffung von Raumordnungsprozessen?

Dieses Thema wird in geringem Umfang im Rahmen des Dialogs um soziale Konfliktivität von FOSIT in Zusammenarbeit mit dem Präsidialsekretariat für Agrarfragen (SAA) auf lokaler Ebene beraten. Ein Gesetzesvorschlag zur Agrarrechtsprechung, der bisher aber nicht verabschiedet wurde und in dem es hauptsächlich um Zugang zu Land geht, wurde vom SOPF begleitet.

8. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung gemeinsam mit der guatemaltekischen Regierung, um relevante staatliche Stellen zu befähigen, besser als bisher eine kohärente staatliche Indigenenpolitik umzusetzen?

Welche Rolle spielen hierbei die Betroffenen sowie Fachleute aus dem In- und Ausland?

Die Frage der Integration der indigenen Interessen und ihrer geschichtlichen und kulturellen Besonderheiten wird als Querschnittsthema in allen Schwerpunkten der EZ mit Guatemala verankert und findet, wie unter der Antwort zu Frage 7 beschrieben, Eingang in die Strategien der verschiedenen Programme der deutschen Kooperation. Die Unterstützung der angemessenen Umsetzung der ILO-Konvention 169 ist in diesem Zusammenhang eine der wichtigsten Maßnahmen, eine stärkere gesellschaftliche und politische Teilhabe und Integration indigener Völker in Guatemala zu fördern.

9. Inwiefern und mit welchen Erfolgen thematisiert die Bundesregierung gegenüber der guatemaltekischen Regierung die Einschüchterung und Kriminalisierung von Verteidigerinnen und Verteidigern indigener Rechte, und auf welche Weise setzt sie sich für deren Schutz ein?

Die Bundesregierung führt mit Guatemala bilateral, zusammen mit der Europäischen Union (EU) und mit dem Geberkoordinierungsgremium G 13, einen permanenten und intensiven Dialog über die Menschenrechtslage. Dieser Dialog findet sowohl mit der guatemaltekischen Regierung als auch mit den guatemaltekischen Menschenrechtsorganisationen statt. Vertreter nationaler und internationaler NGOs finden sowohl in der Botschaft als auch im Auswärtigen Amt (AA) und im BMZ offene Türen für Austausch und Dialog. Außerdem organisiert das AA gemeinsam mit dem BMZ zweimal jährlich einen „Runden Tisch“ zur Menschenrechtslage in Zentralamerika, zu der Vertreter und Vertreterinnen der NGOs, die in diesem Bereich arbeiten, eingeladen sind. Diese Treffen dienen unter anderem zur Vorbereitung des Dialogs mit der guatemaltekischen Regierung. Die Bundesregierung nutzt alle Begegnungen mit Regierungsvertretern und -vertreterinnen, um die schwierige Situation der Menschenrechts- sowie Umweltaktivisten und -aktivistinnen in Guatemala zu thematisieren.

- a) Tätigen Vertreterinnen und Vertreter der deutschen Botschaft bzw. von EU-Botschaften Besuche oder halten Kontakt zu bedrohten Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern auch und gerade in ländlichen Gebieten?

Die deutsche Botschaft und die EU-Delegation in Guatemala sowie das Geberkoordinierungsgremium G 13 stehen in ständigem Austausch und Kontakt mit nationalen und internationalen NGOs, die Menschenrechts- sowie Umweltaktivistinnen und -aktivisten begleiten. Besondere Fälle von Menschenrechtsverletzungen werden mit den Betroffenen in der EU-Filtergruppe besprochen, die sich zweiwöchentlich trifft. Projektbesuche oder Einweihungen von Kleinstprojekten in den ländlichen Gebieten werden, wann immer möglich, auch genutzt, um Menschenrechts- sowie Umweltaktivisten und -aktivistinnen vor Ort zu treffen. Außerdem werden Menschenrechtsverteidiger und Menschenrechtsverteidigerinnen aus den ländlichen Gebieten ermutigt, bei Reisen in die Hauptstadt den Kontakt zur Botschaft zu suchen. Gezielte Besuche von Menschenrechtsverteidigern in den ländlichen Gebieten sind aufgrund der Personalsituation an der Botschaft nur selten möglich.

- b) Sind Initiativen anlässlich des 20-jährigen Jubiläums der UN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern durch die Bundesregierung gegenüber der guatemaltekischen Regierung im laufenden Jahr geplant?

Die Bundesregierung unterstützt die VN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern fortlaufend, weist darauf in ihren Statements hin und beteiligt sich an diversen Veranstaltungen zu dieser Thematik.

- c) Fordert die Bundesregierung bzw. die EU von der guatemaltekischen Regierung aktiv ein, alle Übergriffe gegen Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger lückenlos aufzuklären und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen?

Ja. Die Forderung nach Aufklärung der Übergriffe auf Menschenrechtsverteidiger und Menschenverteidigerinnen sowie nach strafrechtlicher Verfolgung der Täter ist integraler Teil des bereits erwähnten Dialoges. Außerdem unterstützt die Bundesregierung sowohl inhaltlich, als auch finanziell die „Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala“ (spanisches Akronym CICIG), die sich ebenfalls mit dieser Problematik befasst.