



Auf die Entschädigung kommt es an

Handlungsmöglichkeiten für lokale Gemeinschaften
bei Großinvestitionen

Auf die Entschädigung kommt es an

Handlungsmöglichkeiten für lokale Gemeinschaften
bei Großinvestitionen

Widmung

Um das Problem der Entschädigung einem breiteren Publikum bekannt und verständlich zu machen, stellte die AG Tschad die Fotoausstellung ‚Oil Stories‘ zusammen, die das Wirken und die Geschichten von Menschen und Aktivisten im Ölfördergebiet Doba darstellt.

Diese Veröffentlichung ist Joseph Djikolmbaye und Dénémba Kanatou gewidmet, die in dieser Ausstellung porträtiert wurden und in den Jahren 2011 beziehungsweise 2013 leider verstarben.

Joseph, Koordinator des Lokalradios ‚Die Stimme des Bauern‘ und Experte für die Lebensbedingungen der Bevölkerung von Doba, starb im Alter von 41 Jahren bei einem Autounfall.

Kanatou wurde HIV-positiv geboren, ein Phänomen, das häufig mit internationaler Migration verbunden ist, die rund um Projekte wie dem Tschad-Kamerun-Öl & Pipeline-Projekt auftritt. Im Alter von 11 Jahren sah sie sich der Diskriminierung und Stigmatisierung nicht mehr gewachsen und brach die Behandlung ab.



Inhalt

Widmung	4
1. Einführung Von Lena Guesnet und Claudia Frank	6
2. Entschädigung zählt Von Lena Guesnet und Moremi Zeil	7
3. Entschädigung und Nutzenbeteiligung im industriellen Bergbau: Die Rolle gemeinschaftlicher Entwicklungsverträge Von Ciaran O’Faircheallaigh	13
4. Optionen für Gemeinschaften: Strategien für Verhandlungen und gerichtliches Vorgehen Von Claudia Müller-Hoff	21
5. Biokulturelle Gemeinschaftsprotokolle: Ein nützliches Instrument zur Wahrung von Gemeinschaftsinteressen im Umfeld der Rohstoffindustrie Von Stephanie Booker	27
6. Ein neues Entschädigungsmodell für die Ölindustrie im Tschad Von Martin Petry und Lena Guesnet	32
7. Fazit Von Lena Guesnet und Marie Müller	40
Literaturverzeichnis	42

Kapitel 1

Einführung

Von Lena Guesnet und Claudia Frank

Extraktive Rohstoffe sind eine heiß begehrte Ware, und ihr Wert ist im letzten Jahrzehnt weiter gestiegen. Die Regierungen rohstoffreicher Staaten laden internationale Firmen zum Abbau ihrer mineralischen Rohstoffe ein, da sie oft stark vom so gewonnenen Einkommen abhängig sind. Regierungen und Unternehmen versprechen, dass der durch den Abbau natürlicher Rohstoffe erzeugte Reichtum dem ganzen Land zugutekommen werde und lösen damit bei der Bevölkerung hohe Erwartungen an eine bessere Zukunft aus.

Am stärksten sind von den Veränderungen und Auswirkungen eines Rohstoffförderprojekts allerdings diejenigen Menschen betroffen, die in seiner Nähe leben.¹ Der Nutzen für die Gemeinschaften vor Ort ist oft begrenzt, während sie die nachteiligen Folgen direkt spüren. Diese Auswirkungen reichen von einer Verschlechterung der Umweltbedingungen über die Zerstörung von Besitz bis hin zum Verlust von Land und kulturellem Erbe. Deshalb liegt der Schwerpunkt dieses Sammelbands auf den Menschen, die von Rohstoffförderprojekten betroffen sind, sowie auf Mitteln und Wegen, mit denen die unterschiedlichen Schäden ausgeglichen werden können. Da das herkömmlicherweise über Entschädigungen erreicht werden soll, befasst sich dieser Band damit, was Entschädigung ist und wo ihre Nachteile liegen. Dann werden spezielle Konzepte dafür vorgestellt, wie sich der Entschädigungsprozess verbessern lässt, um bessere Ergebnisse für die Betroffenen zu erzielen. Das kann auch für das investierende Unternehmen von Vorteil sein, da sein operatives Geschäft reibungsloser verläuft, wenn Konflikte mit der örtlichen Bevölkerung vermieden werden. Deshalb beschreiben Lena Guesnet und Moremi Zeil, die beide am Bonn International Center for Conversion (BICC) zu natürlichen Rohstoffen und Konflikten forschen, im ersten Beitrag einen idealtypischen Entschädigungsprozess mit besonderem Augenmerk auf die ihm innewohnenden Konfliktquellen.

Der zweite Artikel umreißt die jüngere Entwicklung im Bereich der gemeinschaftlichen Entwicklungsverträge (Community Development Agreements, CDAs), die einen möglichen Weg darstellen, um zu einvernehmlichen Entschädigungsvereinbarungen zwischen Unternehmen und Betroffenen zu gelangen. Autor des Artikels ist Ciaran O’Faircheallaigh, Professor an der Griffith Business

School und Direktor des Program on Indigenous and Environment Governance and Capacity am Centre for Governance and Public Policy.

Im dritten Beitrag befasst sich Claudia Müller-Hoff mit Verhandlungsstrategien für Gemeinschaften und Möglichkeiten der rechtlichen Handhabe. Sie stellt dar, was Gemeinschaften von strategischen Gerichtsverfahren lernen können, wobei sie aus ihren Erfahrungen als Mitarbeiterin im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte am ECCHR (European Center for Constitutional and Human Rights) schöpft. Stephanie Booker stellt im vierten Artikel ein spezielles Instrument vor, mit dem sich Gemeinschaften auf Verhandlungen mit Unternehmen vorbereiten können: Biokulturelle Gemeinschaftsprotokolle, die sich auf die bereits bestehenden Stärken einer Gemeinschaft stützen und deren Werte, Rechte und Regeln ausdrücklich festhalten, um ihre Position zu stärken. Stephanie Booker ist Mitglied von Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment.

Der letzte Beitrag befasst sich mit den Erkenntnissen, die sich aus der Ölförderung in der Republik Tschad gewinnen lassen. Die Autor_innen analysieren das Unternehmensverhalten in Sachen Entschädigung und schlagen dann ein alternatives Paradigma vor, das die Wiederherstellung der Existenzgrundlage für die vom Förderprojekt Betroffenen in den Vordergrund stellt. Der Hauptautor, Martin Petry, beschäftigt sich intensiv mit den Auswirkungen der Ölförderung im Tschad. Er ist Fachberater für die Peace Resources Group.

Die Idee zu diesem Sammelband entstand während eines zivilgesellschaftlichen Workshops, der im November 2012 gemeinsam von der AG Tschad, dem Bonn International Center for Conversion (BICC) und Brot für die Welt veranstaltet wurde. Bei diesem Workshop wurden Fragen der Entschädigungsgerechtigkeit und alternative Entschädigungsmodelle mit dem Ziel erörtert, positiv zu laufenden Verhandlungen mit Unternehmen und Gerichtsverfahren beizutragen. Mehrere der in diesem Band erörterten Ansätze wurden bei diesem Workshop vorgestellt. Dieser Band dient dazu, die im Rahmen des Workshops behandelten Themen und Herangehensweisen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, und bietet zusätzlich einen Überblick über das Thema Entschädigung.

¹ — Der Schwerpunkt dieser Veröffentlichung liegt zwar auf Projekten im Bereich der Rohstoffförderung, die hier behandelten Fragestellungen lassen sich aber größtenteils auch auf andere Großinvestitionen übertragen, zum Beispiel Plantagen und Infrastrukturprojekte.

Kapitel 2

Entschädigung zählt

Von Lena Guesnet und Moremi Zeil

Wenn eine Regierung beschließt, an private oder staatliche Investoren Lizenzen und Konzessionen für die Erkundung und spätere Ausbeutung der natürlichen Rohstoffe des Landes zu verkaufen, geschieht dies unter der Annahme, dass diese Investition der Gesellschaft als Ganzes zugute komme. Während ein solches Rohstoffprojekt durchaus Nutzen mit sich bringt, vor allem in Form von Einnahmen für den Staat, verursacht jede groß angelegte Investition auch Kosten. Abgesehen von finanziellen Ausgaben, die die Investoren tragen, präsentieren sich diese Kosten als negative Auswirkungen auf die Lebensumstände derjenigen, die in der Nähe oder innerhalb des Projektbereichs leben. Diese Kosten können zum Beispiel in Gestalt von Umweltschäden, Gesundheitsrisiken, Menschenrechtsverletzungen und sozialen Auswirkungen auftreten und werden häufig externalisiert, die Investoren übernehmen also keine Verantwortung für sie. Viele dieser Kosten betreffen Existenzgrundlagen (livelihoods)¹, da Projekte negative Auswirkungen auf die Qualität und Verfügbarkeit von Land, Wasser, Weidegründen und anderen Ressourcen haben, die die Grundlage für die verschiedenen Möglichkeiten der Existenzsicherung vor Ort bilden. Ob ein geplantes Projekt tatsächlich durchgeführt wird oder nicht, sollte mit Blick auf diese Auswirkungen entschieden werden.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive kommt hier die ‚Pareto-Optimierung‘ ins Spiel. „Eine ‚Pareto-Optimierung‘ liegt vor, wenn es im Vergleich zum vorherigen Status quo mindestens einer Person als Folge des Projekts besser geht und keiner Person schlechter“ (Kanbur 2003, 1). Da derartige Situationen extrem selten sind, würden wohl keine Projekte durchgeführt, wenn dieses Prinzip unmittelbar befolgt werden müsste. Aus diesem Grunde empfehlen Ökonomen Methoden zur Errechnung der Gesamtsumme der Gewinne und Verluste. Ein Projekt kann dann fortgeführt werden, wenn die Summe der Gewinne die der Verluste übertrifft.

Im Falle eines Rohstoffförderprojekts, bei dem die Vorteile sich auf der Makroebene des Staates ergeben, während die Kosten hauptsächlich auf der Mikroebene spürbar werden, besteht die Frage darin, ob der Gesamtnutzen für eine Gesellschaft die Nachteile beziehungsweise negativen Auswirkungen für bestimmte Gruppen oder

Individuen aufwiegt. Ein weiterer Aspekt ist die Frage danach, wie mit letzteren umgegangen wird, wenn sie auftreten.

Um ein Gleichgewicht zu erreichen, also Kosten und Nutzen so gerecht wie möglich auf die Gesellschaft aufzuteilen, werden je nach Ebene zwei unterschiedliche Mechanismen benötigt:

- Auf der Makroebene muss der Staat den Nutzen eines Projekts durch ein ‚Sicherheitsnetz‘ verteilen, um für alle Mitglieder der Gesellschaft eine Verbesserung zu erreichen, und
- auf der Mikroebene müssen die von der vom Projekt betroffenen Bevölkerung getragenen Kosten mithilfe von Entschädigung ausgeglichen werden. Dafür sollte vom Projekt selbst gesorgt werden, denn „die Projektkosten sollten [vom Unternehmen] nicht externalisiert werden“ (Cernea 2008, 95).

Deshalb kommt Entschädigung ins Spiel, wann immer die Rohstoffförderung Menschen und Umwelt in Mitleidenenschaft zieht.

Wenn diese negativen Auswirkungen nicht angemessen vermieden beziehungsweise ausgeglichen werden, können sie große Missstände verursachen. Für Entschädigungsverfahren besteht die Herausforderung folglich darin, derartigen Missständen vorzubeugen und sie zu beseitigen. In aller Welt gibt es Unmengen von Fällen, in denen die Rechte örtlicher Gemeinschaften nicht gewahrt und die Auswirkungen von Projekten nicht angemessen kompensiert wurden. In vielen Fällen führt dies zu Gewalt, wenn Gemeinschaften ihren Unmut äußern und Staaten beziehungsweise Unternehmen versuchen, den Widerstand beziehungsweise die Proteste oft gewaltsam zu unterdrücken.

Einerseits ist Entschädigung eine zur Beseitigung nachteiliger Auswirkungen notwendige Maßnahme. Andererseits kann sie selbst zur Quelle von Konflikten werden. Da im Rahmen der Ermittlung solcher Kosten auch subjektive Bewertungen eine Rolle spielen, können sie kaum objektiv berechnet werden. Daraus ergibt sich, dass Entschädigung eine Angelegenheit ist, die notwendigerweise Konflikte hervorruft. Deshalb kommt es genauso darauf an, wie Entschädigung durchgeführt wird, wie darauf, welche Ziele sie zu erreichen sucht.

¹ — Nach Grawert und Andrä bezieht sich „das Konzept der ‚Existenzgrundlagen‘ auf die Gesamtsumme der Aktivitäten, Ressourcen und Möglichkeiten, die Menschen nutzen, um die individuelle sowie die gemeinschaftliche Existenz zu sichern. Somit umfasst es auch die Versuche einer Untergruppe der Gesellschaft, die sozialen Beziehungen und Ansprüche zu bewahren, die in Zeiten der Not als Puffer dienen und sicherstellen können, dass diese Individuen und Gruppen in der Zukunft ihre Existenz sichern können“ (Grawert, Elke/Andra, Christine (2013): Oil Investment and Conflict in Upper Nile State. Bonn, S.30.)

Führt man sich dieses Konfliktpotenzial genau vor Augen, kann man analytisch unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Quellen von Spannungen.² Zum einen entstehen Konflikte aus Missständen, die herrühren von direkten Auswirkungen auf Gemeinschaften und ihre Umwelt, da jedes Förderprojekt massive Veränderungen in Landüberdeckung und -nutzung sowie den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen der Betroffenen mit sich bringt. Zum anderen entstehen Konflikte aus dem Entschädigungsprozess selbst, zum Beispiel über die Höhe der Entschädigung, über die Verteilung des durch sie beziehungsweise Entwicklungsprojekte entstehenden Nutzens oder über Fragen der Beteiligung an beziehungsweise dem Ausschluss von ihm. Deshalb birgt jeder Schritt eines Entschädigungsprozesses große Herausforderungen in sich, die bestehende Fronten verhärten, neue Missstände erzeugen oder gewaltsame Reaktionen hervorrufen können. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit des behutsamen Umgangs mit möglichen Konflikten während der gesamten Dauer eines Rohstoffprojekts und des damit verbundenen Entschädigungsprozesses.

Wenn sie nicht angemessen berücksichtigt werden, können die sich ergebenden Spannungen beziehungsweise manifeste Gewalt noch weitere negative Auswirkungen für die betroffenen Gemeinschaften mit sich bringen, dabei aber auch zusätzliche Kosten für das Unternehmen verursachen. Letztere können auf vielerlei Weise auftreten, zum Beispiel in Form von Unterbrechungen der Produktion, Zerstörung von Eigentum, erhöhten Sicherheitsmaßnahmen, Reputationsschäden oder Prozesskosten.

Bevor im Weiteren mögliche Konfliktauslöser genauer untersucht werden, folgt an dieser Stelle ein Überblick über alle im Rahmen eines Entschädigungsprozesses möglichen Schritte.

Zentrale Schritte im Entschädigungsprozess

Es gibt keine einheitliche, universell anwendbare Art der Entschädigung. Im Gegenteil: Zahlreiche Faktoren spielen hinein, wenn entschieden wird, ob ein Unternehmen die Betroffenen entschädigt oder nicht, und wenn ja, ob

diese Entschädigung systematisch oder punktuell durchgeführt wird, welche Art der Entschädigung gewählt wird und inwieweit die Betroffenen bei der Festlegung der Entschädigung eine Rolle spielen. Das jeweilige Rechtssystem, die Richtlinien des Unternehmens und die Organisationsform der Betroffenen bestimmen die Art und Weise, auf die in einer bestimmten Situation eine Entschädigungsvereinbarung erreicht wird. Die Schritte, die in den folgenden Abschnitten beschrieben werden, sind deshalb als Modell oder Idealtypus eines vollständigen Entschädigungsprozesses anzusehen, das beziehungsweise der zentrale Schritte und Kernprobleme beleuchtet.

Entschädigung ist keine singuläre Handlung oder Maßnahme, die für sich genommen betrachtet werden kann. Um wesentliche Probleme und Herausforderungen zu identifizieren, ist es zielführend, die Entschädigung als Prozess zu begreifen, der mit der Ankündigung der Projektpläne durch den Investor anfängt und mit der Umsetzung des Entschädigungssystems und der Beschwerdemechanismen aufhört.

Als Ausgangspunkt eines jeden Rohstoffförderprojekts kann der Projektplan angesehen werden. Schon in der Phase der Projektidee, die sich üblicherweise in Exploration und Probennahmen manifestiert, ist der Kontakt mit den im Laufe der Umsetzung potenziell Betroffenen angebracht. Essenzielle Schritte sind Benachrichtigung und Aufklärung sowie Teilnahme und Anhörung (Lindsay 2012, 8f.). Die ersten beiden Begriffe besagen, dass die Menschen in der Nachbarschaft eines Projekts über die vorgesehenen Maßnahmen informiert und ausreichend über ihre Auswirkungen aufgeklärt werden. Außerdem sollte den Benachrichtigten genug Zeit gelassen werden, um die möglichen Folgen des Projekts für sie zu überschauen. Die Begriffe Teilnahme und Anhörung kennzeichnen die Notwendigkeit, Interessierte und Betroffene aktiv in die Projektplanung oder zumindest die Planung der wichtigsten Aspekte einzubeziehen. Diese Schritte sind für die Gesamtumsetzung des Projekts genauso wichtig wie für die Planung konkreter Entschädigungsmaßnahmen; sie sind außerdem unabdingbar, um transparent festzulegen, welche Personen berechtigt sind, an den konkreten Entschädigungsverhandlungen teilzunehmen.

² — Wenn wir hier von Konflikt sprechen, also von Differenzen zwischen zwei oder mehr Gruppen hinsichtlich ihrer Ansichten und Interessen, beziehen wir uns auf die ganze Bandbreite von Konfliktmanifestationen, also friedliche Unmutsäußerungen, gewaltsame Zusammenstöße und Formen der organisierten Gewalt.

Sobald konkrete Auswirkungen des Projekts abgesehen werden können – zum Beispiel hinsichtlich Landnutzung und wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Aktivitäten – sollten die eigentlichen Verhandlungen beginnen. Ein gewichtiges Thema ist die Frage danach, wer als beteiligt beziehungsweise betroffen angesehen werden kann und somit am Prozess beteiligt werden soll. Die Fragen danach, wer betroffen ist, wie er betroffen ist und wofür Entschädigungen zu leisten sind, dürften Hauptthemen der Diskussion sein. Diese Fragen stellen oft eine der Hauptquellen für Unzufriedenheit unter den Betroffenen und für Missstimmungen zwischen Unternehmen und Betroffenen dar. Nachdem die möglichen Verluste abgeschätzt sind, muss die Frage danach beantwortet werden, auf welche Art und Weise sie überhaupt ausgeglichen werden können. Eine klassische Unterscheidung ist hier die zwischen Geldzahlungen und Entschädigung in Form von Sachleistungen. Es ist offensichtlich, dass ein umfassendes Verständnis der bisherigen Art der Existenzsicherung der Betroffenen vonnöten ist, um – gemeinsam mit ihnen – ein angemessenes Entschädigungsmodell zu entwickeln.

Am Ende des Verhandlungsprozesses sollte eine Vereinbarung stehen, und zwar zwischen dem Unternehmen und den Gemeinschaften, dem Unternehmen und dem Staat oder allen drei Parteien. Während das Vorgehen, das zu diesem Punkt führt, äußerst wichtig ist, ist die Vereinbarung an sich ein grundlegendes Dokument, das die Grundlage für die spätere Verwirklichung darstellt. In einer Unzahl von Fällen wird gar keine Vereinbarung geschlossen oder, wenn doch, in einer Form, die nicht den Bedürfnissen aller Beteiligten gerecht wird – sofern überhaupt alle einbezogen wurden.

Im Anschluss ist die Umsetzung der Vereinbarung von entscheidender Bedeutung. Obwohl es auf der Hand liegt, dass der Inhalt des Dokuments auch in die Praxis umgesetzt werden muss, wird dieser Schritt häufig nicht zufriedenstellend gelöst. Klare Abmachungen zu Umfang und zeitlichem Ablauf der einzelnen Entschädigungsmaßnahmen sind für die Durchsetzbarkeit der geschlossenen Vereinbarung unabdingbar und ermöglichen Folgemaßnahmen und Auswertung. Beschwerdemechanismen, die über die gesamte Dauer des Prozesses offen und zugänglich sind, stellen ein wichtiges Werkzeug für den Umgang mit dringlichen Angelegenheiten dar, insbesondere wenn die Vereinbarung nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird.

Diese zentralen Schritte sind nicht immer klar voneinander zu trennen. Trotzdem betont die schriftliche

Fixierung der aufeinander folgenden Maßnahmen die Prozesshaftigkeit der Entschädigung und ermöglicht die kritische Analyse des Ablaufs.

Konfliktquellen im Entschädigungsprozess

1. Machtverhältnisse

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass der Entschädigungsprozess aus diversen Schritten und Entscheidungen besteht. Ein entscheidendes Thema während des ganzen Prozesses und damit eine der Hauptquellen für Spannungen ist die Frage danach, wer an Verhandlungen und Entscheidungen beteiligt wird. Festzulegen, wer an der Planung und Umsetzung des Entschädigungsprozesses teilnehmen darf, ist eine Machthandlung. Dabei spielen Aspekte wie die Vertretung betroffener Interessen und die Ermöglichung aktiver Beteiligung eine Rolle. Wird dieser entscheidende vorbereitende Schritt folglich nicht auf offene, flexible Weise gegangen, kann das weitreichende Unzufriedenheit nach sich ziehen. Im Folgenden werden wir Äußerungen von Marieme S. Lo (2010) zu komplexen Machtgefügen, sozialen und politischen Dynamiken aufgreifen und versuchen, diese in konkreten Handlungen der beteiligten Akteure wiederzufinden.

Wie oben bereits gesagt wurde, hat die Frage danach, wer berechtigt ist, bei der Entscheidungsfindung mitzuwirken, ihre Wurzeln in den grundlegenden ersten Schritten der Projektumsetzung. Durch Aufklärung und Anhörung werden Rollen zugewiesen und Pflichten festgelegt.

Die üblichen Akteure dieses Prozesses sind der Staat, Gemeinschaften und das Unternehmen. Häufig findet ein Großteil der Interaktion tatsächlich direkt zwischen dem Unternehmen und den Gemeinschaften statt, da das Unternehmen vor Ort tätig und der Staat nicht zugegen ist. Zwischen multinationalen Unternehmen und örtlichen Gemeinschaften herrscht ein ausgeprägtes Ungleichgewicht der Kräfte. Obwohl der Staat sich im Verhandlungsprozess für seine Bürger_innen engagieren und dadurch das Kräfteverhältnis zugunsten der Gemeinschaften verschieben könnte, ist er bei solchen Verhandlungen oft abwesend oder vertritt nicht die Sichtweisen der betroffenen Gemeinschaften.

Während ein Staat und ein Unternehmen Stellen benennen können, die für alle Entschädigungsange-

legenheiten zuständig sind, kann sich die Findung geeigneter Vertreter_innen für Gemeinschaften und Einzelpersonen deutlich komplizierter gestalten. Es liegt nahe, den Vorsitzenden des Ältestenrats einer Gemeinschaft als natürlichen Vertreter beziehungsweise gewählten Beauftragten anzusehen. Doch trotz des Ranges, den solche Personen innehaben, ist es möglich, dass sich ihre Gemeinschaften von ihnen nicht ausreichend repräsentiert fühlen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Vertreter_innen stärker ihre eigenen Interessen als die der Gemeinschaft vertreten, oder auch in Fällen, in denen der Gemeinschaftszusammenhalt durch die Aktivitäten im Rahmen eines Förderprojekts verändert wurde. Auch können innerhalb einer Gemeinschaft schon vor Beginn eines Förderprojekts in ihrem Gebiet Spaltungen bestanden haben, die sich dann durch die vom Projekt ausgelösten Veränderungen verstärken. Wenn eine Gemeinschaft auf derartige Weise gespalten ist, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Meinungen der Betroffenen nicht berücksichtigt werden, wenn festgelegt wird, wer an den Verhandlungen teilnehmen und in der Folge wichtige Fragen mitentscheiden darf, zum Beispiel die, wer für was auf welche Weise entschädigt wird. Damit diejenigen, die im Namen der Gemeinschaft an den Verhandlungen teilnehmen, dazu auch legitimiert sind, sollte der Prozess für alle Betroffenen so transparent wie möglich ablaufen.

2. Wer erhält für was Entschädigungen?

Da die Entschädigung dort einsetzt, wo Schäden oder Nachteile entstehen, müssen diese Kosten definiert werden. Aber die Festlegung, ob und inwieweit eine Gemeinschaft oder eine Person von einem Projekt betroffen sind, ist eine konfliktträchtige Angelegenheit, da die Auffassungen darüber auseinandergehen, welche Verluste kompensiert werden müssen. Michael Cernea (2003, 38) definiert Entschädigung folgendermaßen: „Entschädigung ist das übliche operative ‚Medikament‘, das universell als Mittel der Entschädigung für projektbedingten Güterverlust, wirtschaftliche Störungen und Einkommensverluste Anwendung findet.“ Nach dieser Definition sind alle zu kompensierenden Verluste wirtschaftlicher Art. Bei Anwendung solch einer Definition würden enteignetes Ackerland, zerstörte Investitionen und andere Störungen wirtschaftlicher Aktivitäten kompensiert. Ob das auch für aufgrund von Wasserverschmutzung verlorene Fischgründe gelten würde, die lediglich für den Eigenbedarf verwendet werden, ist weniger klar. Würde das als Störung des Wirtschaftsgeschehens oder als Einkommens-

verlust angesehen? Für die Betroffenen käme es sicherlich einer Störung des Wirtschaftsgeschehens gleich, da sie eine ihrer Möglichkeiten der Existenzsicherung verlieren.

Außerdem kann es geschehen, dass Verluste spiritueller und sozialer Werte völlig außen vor gelassen werden. Solche wertvollen Dinge können der sozialen, kulturellen oder religiösen Sphäre zuzuordnen sein, zum Beispiel heilige Bäume, heilige Stätten oder Orte von Initiationsriten, die infolge eines Projekts verschwinden oder entweiht werden. Soziale Werte wie bisherige Gemeinschaftsstrukturen (zum Beispiel Streitschlichtungsmechanismen) werden hinfällig. Diese immateriellen Güter können für die Betroffenen von vorrangiger Wichtigkeit sein. Um sie zu berücksichtigen, muss man die klassische wirtschaftliche Wertermittlung hinter sich lassen und andere Formen möglicher Verluste in Betracht ziehen (zum Beispiel Martinez-Alier 2001).

Es werden also Sachverhalte, die für die Betroffenen wichtig sind, nicht unbedingt in die Entschädigungsdiskussion einbezogen. Ihre Berücksichtigung kann sogar unmöglich sein, wenn die Art der Ermittlung und Erfassung von Schäden beziehungsweise Kosten sie nicht zulässt. Wenn Sachen, Orte usw., die für die Betroffenen Wert besitzen, dem Projekt zum Opfer fallen, aber nicht von Entschädigungsmaßnahmen abgedeckt werden, wird das mit hoher Wahrscheinlichkeit als Ungerechtigkeit empfunden.

Die Wahl des Entschädigungsansatzes hat auch Konsequenzen für diejenigen, die als entschädigungsberechtigt angesehen werden. Der am häufigsten angewandte Ansatz betrachtet meist nur solche Kosten beziehungsweise Verluste, die Einzelpersonen zugeordnet werden können. Diese Haltung berücksichtigt nicht, dass Gemeinschaften, Familien und soziale Gruppen als Ganzes betroffen sein können, vor allem wenn es um heilige Stätten und andere immaterielle Güter geht, die nicht einer einzelnen Person zugeordnet werden können.

Hinzu kommt, dass nachteilige Auswirkungen von Projekten auch Personen oder Gruppen in Mitleidenenschaft ziehen können, die nicht unbedingt in direkter Nachbarschaft des Projektstandorts leben müssen.

Was die zu Entschädigenden angeht, besteht eine weitere Frage darin, wie sie – ob Einzelpersonen, Familien oder Gemeinschaften – wirksam nachweisen können, dass sie zum Erhalt der Entschädigung berechtigt sind. Das eröffnet ein weiteres Feld für Anfechtung und mögliche Konflikte.



© Adjii, Tschad (2001)

Betrachtet man das Land, das von einem Projekt belegt wird, ist wieder und wieder zu beobachten, dass diejenigen, die auf dem Land leben und arbeiten, nicht über rechtsgültige Dokumente verfügen, die sie als Eigentümer ausweisen. Entweder bewohnen sie das Land informell oder sie dürfen es per Gewohnheitsrecht dauerhaft bewohnen und nutzen. Über derartige Rechte wird häufig hinweggesehen. Bei Verhandlungen müssen solche Ansprüche berücksichtigt werden, unabhängig davon, ob sie schriftlich festgehalten wurden und ob die Gesetze des jeweiligen Landes sie anerkennen. Die Anerkennung gewohnheitsrechtlicher Ansprüche hat unmittelbare Auswirkungen: Wird es Entschädigungen für das Land selbst geben oder nur für die Investitionen auf ihm?

Sind die Entschädigungsbedürftigen sowie das Objekt der Entschädigung identifiziert, bleibt immer noch die Frage nach Ausmaß und Art der Entschädigung. Hier gibt es verschiedene Ansätze, und aufgrund der Tatsache, dass dadurch die tatsächlichen materiellen Ergebnisse festgelegt werden, ist diese Entscheidung zwangsläufig eine der Hauptursachen für mögliche Spannungen. Die Ansichten innerhalb einer Gemeinschaft und auch die Ansichten von Gemeinschaft und Unternehmen können sich stark unterscheiden.

3. Umfang und Art der Entschädigung

Wie hoch sollte die Entschädigung ausfallen? Das ist wahrscheinlich die Frage, die einem als erstes einfällt, wenn es um die Einschätzung des Konfliktpotenzials von Entschädigungsprozessen geht.

Die Frage nach dem Betrag scheint schon nahezulegen, dass als Entschädigung ausschließlich Geldzahlungen in Frage kommen. Weiter oben haben wir allerdings fest-

gestellt, dass für die Betroffenen auch Sachverhalte von Bedeutung sein können, die sich nicht auf konventionelle monetäre Weise fassen lassen. Abgesehen von Aspekten, die überhaupt nicht angemessen kompensiert werden können wie heilige Stätten und andere spirituelle oder soziale Güter, besteht die Möglichkeit der Entschädigung mit Sachleistungen, zum Beispiel in Form von Bildungsangeboten, Gebäuden und Gegenständen wie Werkzeug oder Fahrrädern für die Gemeinschaft oder Einzelpersonen. Diese Optionen in Betracht zu ziehen, eröffnet mögliche Wege der nicht-monetären Entschädigung.

Die Berechnung möglicher Entschädigungen wird also verkompliziert durch die Möglichkeit verschiedener ‚Zahlungsmittel‘ und führt uns zurück zur kontroversen Frage der Wertermittlung beziehungsweise Monetarisierung. Hinzu kommt, dass die Berechnung uns wieder zu der übergeordneten Frage danach führt, welche Arten der Bemessung von Werten berücksichtigt werden. Es können signifikante Unterschiede zwischen Marktwerten, Ersetzungskosten und geschätztem Nutzen bestehen, aber alle scheinen vor dem Hintergrund der Entschädigung hinreichend brauchbar. Als Marktwert wird üblicherweise der Preis betrachtet, den ein Käufer einem Verkäufer auf einem offenen Markt zu zahlen bereit wäre. Die Ersetzungskosten sollen erfassen, was tatsächlich erforderlich ist, um verlorene Güter auf einem bestimmten Markt zu ersetzen, der sich signifikant von einem offenen Markt unterscheiden kann. Über die Nutzenschätzung möchten wir Ansätze einbeziehen, die versuchen, eine Form von zukünftigem Wert zu berücksichtigen und/oder dem ursprünglichen Wert einen Mehrwert hinzuzufügen (Lindsay 2012, 6ff.). Die Dimension dieser Unterschiede lässt sich höchstens schätzen, muss man doch den spürbaren Anstieg der Grundstückspreise berücksichtigen, der eintritt, wenn Bodenschätze entdeckt werden und große Unternehmen Interesse daran zeigen, Investitionen zu tätigen. Beispielsweise dürften Personen, deren Entschädigung auf Grundlage der Preise für landwirtschaftliche Flächen berechnet wurde, darüber dann großen Unmut zeigen (Lindsay 2012, 8). Ein weiteres Beispiel für die Schwierigkeit der Berechnung von Entschädigungen stellen Obstbäume dar, die im Rahmen eines Projekts gefällt werden. Um den Geldwert eines solchen Baumes zu berechnen, muss der Wert ermittelt werden, den er für die Existenz derjenigen hat, die ihn nutzen. Dazu gehören der Verzehr und auch der Verkauf der Früchte, aber gegebenenfalls auch weitere Verwendungen, zum Beispiel für medizinische Zwecke.

Beim Versuch der Ermittlung der angemessenen Entschädigungshöhe geht es nicht bloß um die technische Frage nach der Auswahl der angemessenen Berechnungsmethode. Bei der Entscheidung zwischen rein ersetzender und darüber hinausgehender Entschädigung geht es auch um die Frage danach, wie Entschädigung erreicht werden soll und was man darunter versteht. Im Zusammenhang mit Umsiedlungen stellt Cernea (2008) fest, dass die Annahme, dass „bloße Entschädigung zur Wiederherstellung des Einkommens ausreicht...in der Praxis unbestätigt und falsch“ ist (ibid., 94). Die zentrale Frage ist also folgende: Worin besteht das Ziel der Entschädigung? Mit der rein den Verlust ersetzenden Entschädigung einerseits und der Entschädigung, die zur Wiederherstellung und Verbesserung der Existenzgrundlage führen soll andererseits liegen zwei sehr unterschiedliche Zielsetzungen vor, was weitreichende Bedeutung für die finanziellen Mittel haben kann, die im Rahmen der Planung eines Förderprojekts für die Entschädigung vorgesehen werden (ibid., 95).³

Eine weitere Frage ist die des zeitlichen Rahmens der Entschädigung. Ein Ansatz ist die Einmalentschädigung, die lediglich die Verluste abdeckt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eintreten. Aber da Verluste beziehungsweise Schäden im Laufe der Zeit weitere Kosten nach sich ziehen können, werden auf diese Weise die tatsächlichen Kosten nicht ausgeglichen. Ein umfassenderer Ansatz berücksichtigt daher die Kosten, die über längere Zeiträume entstehen. Diese zu bestimmen, stellt weiterhin eine Herausforderung dar. Kommen wir zum Beispiel eines Obstbaums zurück, der noch für Jahrzehnte Früchte tragen könnte: Sollte der Wert aller potenziellen Ernten kompensiert werden? Oder im Fall von Land: Wie lässt sich der Verlust von Land berechnen, das von Generation zu Generation weitergegeben worden wäre? Wie lassen sich alle potenziellen Ernten und die vielen anderen möglichen Nutzungsformen dieses Landes berücksichtigen?

4. Durchsetzbarkeit und Umsetzung, Beschwerdemechanismus

Ist es im Rahmen eines Entschädigungsprozesses zu einer Vereinbarung über alle bislang genannten Sachverhalte gekommen, besteht Konfliktpotenzial in dem Fall, dass die Umsetzung nicht dem Inhalt der Vereinbarung beziehungsweise den Erwartungen einer der Vertragsparteien gerecht wird.

Mangelhafte Umsetzung der Vereinbarung kann bedeuten, dass die vereinbarte Entschädigung überhaupt nicht geleistet wird. Es kann auch bedeuten, dass die geleistete Entschädigung nicht den Anforderungen entspricht und/oder nicht die versprochenen Ergebnisse bewirkt. Beispiele dafür sind schlechte Qualität des Materials bei Sachleistungen (schadhafte Gebäude, trocken fallende Brunnen, verendendes Vieh), Ausbildungsmaßnahmen, die nicht zu einer beruflichen Beschäftigung führen (meist aufgrund eines schwierigen wirtschaftlichen Umfelds), Land, das keinen Ertrag bringt, und das Angebot ausschließlich unqualifizierter Arbeitsstellen bei einem Projekt.

Unzufriedenheit aufgrund nicht eingetretener Erwartungen kann durch übertriebene Versprechungen des Unternehmens verursacht werden, durch übertriebene Erwartungen der Begünstigten und natürlich durch einen Mangel an Austausch über diese Einschätzungen zwischen beiden, was zu einer ungenauen Vereinbarung führt.

Ausblick

Nach diesem Abriss der übergeordneten und wiederkehrenden Konfliktpotenziale werden sich die folgenden Artikel eingehender mit einigen der wichtigsten Themen im Zusammenhang mit Entschädigung befassen. Vor allem wird jeder einzelne von ihnen einen Weg beschreiben, mit dem sich Aspekte der Entschädigung und der Beziehungen zwischen Unternehmen und Gemeinschaften auf kreativere und rechtlich abgesicherte Weise angehen lassen.

³ — Wird die Veranschlagung ausreichender Mittel für die Entschädigung vernachlässigt, werden Gelder nicht aufgrund von „absoluter Knappheit der Mittel“ fehlen, sondern aufgrund von „unzureichenden vorherigen Kostenberechnungen für diese Komponente und von bereits zu Anfang unrealistischen Budgetierungen“ (Cernea 2008, 94, nach Pearce und Swanson 2008).

Kapitel 3

Entschädigung und Nutzenbeteiligung im industriellen Bergbau: Die Rolle gemeinschaftlicher Entwicklungsverträge¹

Von Ciaran O’Faircheallaigh

Vereinbarungen zwischen Investoren und Gemeinschaften vor Ort (gemeinschaftliche Entwicklungsverträge, Community Development Agreements oder CDAs) gewinnen in allen Teilen der Welt zunehmend an Verbreitung, in US-amerikanischen Innenstädten genauso wie in abgelegenen Bergbaugebieten. CDAs enthalten häufig einzelne Maßnahmen zur Entschädigung von Gemeinschaften, setzen das Thema Entschädigung aber in einen größeren Zusammenhang. Sie versuchen, negative Auswirkungen von Projekten, die Entschädigungen notwendig machen würden, von vornherein zu vermeiden; und sie zielen nicht nur auf die negativen Auswirkungen ab, sondern gestatten den betroffenen Gemeinschaften auch, vom Nutzen des Investitionsprojekts mitzuprofitieren. Mit anderen Worten streben von Projekten betroffene Gemeinschaften danach, mithilfe von gemeinschaftlichen Entwicklungsverträgen die Gesamtverteilung von Kosten und Nutzen zu ihren Gunsten zu verändern.

Verbreitung von gemeinschaftlichen Entwicklungsverträgen (CDAs)

In den letzten Jahrzehnten hat weltweit eine explosionsartige Vermehrung von Verträgen zwischen Investoren und örtlichen Gemeinschaften stattgefunden, und zwar von Vereinbarungen zwischen Immobilienentwicklern und örtlichen Gruppen in New York, Los Angeles, Toronto und Dublin bis hin zu Abmachungen zwischen Bergbau-, Mineralöl- und Erdgasunternehmen und Gemeinschaften vor Ort in verschiedensten Umfeldern, zum Beispiel Nordkanada und Australien, Peru, der Mongolei und Papua-Neuguinea. Zu CDAs gehören formelle Verträge zwischen (privaten oder staatlichen) Investoren und Vertreter:innen oder Verbänden der Gemeinschaften. Sie sollen dafür sorgen, dass nachteilige Auswir-

kungen von Projekten möglichst gering gehalten werden, Betroffene vor Ort für unvermeidbare Auswirkungen entschädigt werden und sichergestellt wird, dass die Gemeinschaften aus den getätigten Investitionen Nutzen ziehen, den sie ohne diese Vereinbarungen nicht daraus ziehen könnten. Der Nutzen kann sich in verschiedener Form zeigen: Besserer Zugang zu Arbeitsplätzen oder Geschäftschancen, die ein Projekt mit sich bringt, Investitionen in das Humankapital einer Gemeinschaft durch Schul- und Ausbildungsinitiativen, Finanzierung von Gemeinschaftseinrichtungen beziehungsweise Infrastruktur oder – insbesondere in der Bergbaubranche – eine Gewinnbeteiligung.

Dieser Beitrag befasst sich hauptsächlich mit CDAs im Bergbaubereich, wo sie auffallend häufig vorkommen, was ein Indiz dafür ist, dass im Bergbau Investoren und Gemeinschaften besonders stark dazu motiviert sind, derartige Vereinbarungen zu treffen. An CDAs in dieser Branche lassen sich beispielhaft Probleme verdeutlichen, die CDAs auch im Allgemeinen häufig betreffen. Den Blick auf den Bergbau zu richten, bietet deshalb nützliche Erkenntnisse über ein Phänomen, das auch im Zusammenhang mit anderen Formen der kommerziellen Erschließung auftritt.

Das Wort ‚Gemeinschaft‘ beziehungsweise ‚gemeinschaftlich‘ hat im Begriff des ‚gemeinschaftlichen Entwicklungsvertrags‘ (CDA) im Allgemeinen zwei sich oft überschneidende Bedeutungen. In der ersten davon bezieht es sich auf Menschen, die an einem Ort wohnen, der an ein Bergbauprojekt angrenzt oder von ihm in Mitleidenschaft gezogen wird. Sie haben einen gemeinsamen Wohnort und erleben gemeinsam die Auswirkungen, auch wenn dieses Erleben bei verschiedenen Personen und Gruppierungen innerhalb einer Gemeinschaft unterschiedlich sein kann. In der zweiten Bedeutung sind Menschen (häufig indigene Gruppen) gemeint, die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Verbindungen miteinander haben, die aus ihrer Verbindung mit einem bestimmten Land- oder Wassergebiet herrühren, das

¹ — Dieser Beitrag stützt sich auf die ausführlichere, detailliertere Analyse gemeinschaftlicher Entwicklungsverträge im Bergbau durch den Autor (O’Faircheallaigh 2013).

vom Bergbau betroffen ist. Diese Menschen müssen nicht unbedingt am selben Ort leben, sondern können sogar weit voneinander entfernt ansässig sein. Trotzdem stellen sie eine soziale und kulturelle Gemeinschaft dar und teilen ebenfalls die Erfahrung der Auswirkungen, auch wenn sich in diesem Fall das konkrete Erleben genauso unterscheiden kann.

Der Gebrauch des Wortes ‚gemeinschaftlich‘ in einem der beiden genannten Sinne bedeutet nicht unbedingt, dass die Mitglieder der Gemeinschaft eine einheitliche Einstellung zum Bergbau haben oder einheitliche gemeinsame Interessen in Hinblick auf die Formulierung eines gemeinschaftlichen Entwicklungsvertrags oder auf die Verteilung der Leistungen. Viele Gemeinschaften sind sich sogar uneinig über den Bergbau, und politische Kämpfe um die Verteilung der Leistungen können – vor allem, wenn sie zu ungerechten Ergebnissen führen – bereits bestehende Spaltungen innerhalb der Gemeinschaften verschlimmern oder neue erzeugen (eine detailliertere Beschreibung dieser Aspekte findet sich in O’Faircheallaigh 2013).

Der Bedarf an gemeinschaftlichen Entwicklungsverträgen im Bergbausektor besteht seit Jahrzehnten und ist in vielen Teilen der Welt noch nicht erfüllt. Ihre zunehmende Anzahl im Bergbau ist mehreren Faktoren geschuldet. Der erste ist das Bedürfnis, Konflikte zwischen Investoren und Gemeinschaften zu schlichten, die in den letzten Jahrzehnten immer häufiger und kostspieliger geworden sind. Derartige Konflikte spiegeln wiederum die Tatsache wider, dass der wirtschaftliche Nutzen von Bergbau-Großprojekten sich erst auf Landes- und Regionalebene voll entfaltet, und zwar in Form von staatlichen und Exporteinnahmen und wirtschaftlichen Verbindungen zu anderen Industriezweigen, während die Kosten solcher Großprojekte (beispielsweise Umweltauswirkungen, der Verlust von Existenzgrundlagen und die sozialen Auswirkungen von Wanderungsbewegungen) häufig auf lokaler Ebene spürbar sind (Haselip 2011; Sawyer und Gomez 2012). CDAs können das Risiko lokaler Konflikte vermeiden oder verringern, indem sie die Vorteile vergrößern, die örtliche Gemeinschaften aus Projekten ziehen, dafür sorgen, dass deren nachteilige Auswirkungen abgemildert oder kompensiert werden, und Kommunikationskanäle zwischen Gemeinschaften und Investoren schaffen, um frühzeitig vor entstehenden Problemen gewarnt zu sein und Mechanismen für ihre Lösung zu bieten.

Die Begrenztheit mineralischer Ressourcen hat schwerwiegende Konsequenzen für die Generationen-

gerechtigkeit und macht es erforderlich, dass der Bergbau wann immer möglich langfristigen Nutzen bringen sollte, an dem auch die folgenden Generationen teilhaben können, die möglicherweise die bleibenden Umweltauswirkungen stillgelegter Minen spüren, aber nicht in den Genuss bergbaubedingter Vorteile kommen. CDAs können dabei helfen, diese Probleme anzugehen, indem sie beispielsweise Regelungen zur Planung von Stilllegungen enthalten oder zur Einzahlung eines Teils der erwirtschafteten Einnahmen in langfristige Investitionsfonds, damit auch nach Beendigung des Bergbaus Einkommen zur Verfügung steht.

Die zunehmende Anzahl von CDAs lässt sich auch darauf zurückführen, dass örtliche Gemeinschaften immer besser dazu in der Lage sind, für Aktionen zu mobilisieren, wobei moderne Möglichkeiten des Transports, der Informationsbeschaffung und der Kommunikation eine entscheidende Rolle spielen. Sie gestatten den Gemeinschaftsmitgliedern die Kommunikation untereinander, was unentbehrlich ist, wenn sie weit entfernt voneinander leben. Auch ermöglichen sie es Gemeinschaften und Gruppen vor Ort, Informationen über Firmen und Projekte einzuholen – einschließlich Informationen über Vereinbarungen, die andere Projektentwickler und Projektentwicklerinnen in ähnlichen Situationen eingegangen sind – und mit anderen Gemeinschaften zu kommunizieren, die von ähnlichen Projekten betroffen sind, sowie mit inländischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sie unterstützen können. All das verbessert die Fähigkeit der Gemeinschaften sowohl zur Behinderung von Projekten, deren Kosten ihrer Meinung nach den Nutzen überwiegen, als auch zur wirksamen Verhandlung von CDAs, wenn sie glauben, dass das Zugehen auf die Investoren zu nutzbringenden Ergebnissen führen kann (Coumans 2008; Katona 2002; McAteer et al. 2008).

Angesichts der Tatsache, dass der Bergbau sich mehr und mehr auf abgelegene Regionen konzentriert, die häufig von indigenen Völkern bewohnt werden, stellt auch die wachsende inländische und internationale Anerkennung indigener Rechte einen wichtigen Faktor dar, da sie den indigenen Völkern zu einer stärkeren Position verhilft, wenn es darum geht, Unternehmen dazu zu bringen, mit ihnen über Projekte in ihren angestammten Gebieten zu verhandeln (Sawyer und Gomez 2012).

Zusätzlich stehen länderübergreifend agierende Unternehmen immer stärker unter Beobachtung in ihren Heimatländern und in Ländern, in denen sie investieren.

Sie stehen unter wachsendem Druck, unter Beweis zu stellen, dass sie über eine ‚soziale Betriebslizenz‘ (social license to operate) von Seiten der betroffenen Gemeinschaften verfügen (Harvey und Nish 2005; Coumans 2008). CDAs sind ein ebenso konkreter wie transparenter Mechanismus, mit dem sich Unternehmen gegen Kritik verteidigen können.

Entwicklungen im Bereich der CDAs

Einen deutlich sichtbaren Trend stellt die Vergrößerung des Spektrums von Aspekten dar, die von CDAs abgedeckt werden. In der Vergangenheit behandelten viele solcher Verträge lediglich den Einsatz einheimischer Arbeitskräfte und teilweise noch die Eröffnung von Geschäftschancen für Ortsansässige (Kennett 1999, 38), so dass viele Angelegenheiten, die für die Mitglieder der Gemeinschaften von Relevanz waren, gar nicht berührt wurden. In jüngerer Vergangenheit wird eine immer größere Bandbreite von Aspekten abgedeckt. Dazu gehören Ausbildungsmöglichkeiten für Menschen vor Ort, das Recht des Zugangs zu verpachteten Bergbaugeländen für die Eigentümer (wenn die Sicherheit es erlaubt), Beteiligung an den Profiten (einschließlich Förderabgaben, wie sie historisch nur an den Staat gezahlt wurden) und die Anerkennung der Gleichrangigkeit der Interessen der Menschen vor Ort im Rahmen von Projekten. Manche CDAs regeln auch, wie die durch einen derartigen Vertrag erlangten Zahlungen innerhalb der Gemeinschaft verwaltet und zugeteilt werden.

Außerdem wird immer mehr Wert auf die Steuerung der Auswirkungen gelegt, um nachteilige Projektauswirkungen, die Entschädigungen notwendig machen könnten, nach Möglichkeit zu vermeiden. Dabei kann es zum Beispiel um Maßnahmen gehen, mit denen Orte von kultureller Bedeutung geschützt oder nachteilige soziale Auswirkungen vermindert oder vermieden werden. Zu letzteren gehören interkulturelles Training für Bergleute, das Verbot der Jagd beziehungsweise des Angelns durch Arbeiter und Arbeiterinnen im Fördergebiet und abgeriegelte Unterkünfte, um die Interaktion zwischen ortsfremden Arbeiter und Arbeiterinnen und der Bevölkerung zu begrenzen und dadurch das Risiko zu minimieren, dass Prostitution und Handel mit illegalen Rauschmitteln zunehmen. Viele CDAs sehen auch Möglichkeiten vor, um

die Landbesitzer_innen beziehungsweise die Gemeinschaften am Umweltmanagement und der Planung von Stilllegungen teilnehmen zu lassen. Solche Regelungen können das Risiko in sich bergen, dass die Investoren möglicherweise versuchen, einen Teil der Verantwortung für die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften auf die betroffenen Gemeinschaften abzuwälzen. Um dem vorzubeugen, wird in einigen CDAs neuerdings explizit erwähnt, dass die gesetzliche Verantwortung für die Einhaltung beim Investor verbleibt und die Beteiligung der Gemeinschaften sowie ihre Schulung in Sachen Umwelt sie in die Lage versetzen sollen, dem Investor bei der Einhaltung seiner gesetzlichen Verpflichtungen zu helfen, und außerdem bewirken sollen, dass ein höheres Maß an Umweltschutz erreicht wird als das vorgeschriebene und die Interessen der Gemeinschaften in Umweltprogramme und Stilllegungsplanung einfließen. Dieses Beispiel verdeutlicht die Wichtigkeit gründlicher rechtlicher Ausarbeitung von CDAs, um sicherzustellen, dass die Interessen von Gemeinschaften gewahrt werden.

Weiterhin besteht die Tendenz, dass von CDAs eine immer größere Bandbreite an Entwicklungsmaßnahmen abgedeckt wird. Bis vor Kurzem waren sie üblicherweise auf die Fördertätigkeit selbst beschränkt, obwohl die Auswirkungen für die Gemeinschaften vor Ort häufig von der dem Abbau vorangehenden Erkundung und von Einrichtungen und Tätigkeiten hervorgerufen werden, die mit dem Bergbau lediglich in Zusammenhang stehen. Heute werden immer mehr CDAs abgeschlossen, die auch den Transport von Mineralien auf Straße und Schiene behandeln, Stromerzeugung, Wasserentnahme, Mineralienvorverarbeitung und geologische Erkundung. Letzteres ist von Bedeutung, da die Erkundung weite Landgebiete betreffen kann und für deutlich mehr Gemeinschaften und Landbesitzer_innen spürbar ist als der Bergbau an sich, da ja nur bei einem geringen Prozentsatz der Erkundungsprojekte auch tatsächlich kommerziell nutzbare Mineralienlagerstätten entdeckt werden.

Der Umfang der den Gemeinschaften zugedachten Vergünstigungen hat sich beträchtlich erhöht. Ein Grund für diese Entwicklung besteht in der Tatsache, dass die Barauszahlungen der Vergangenheit moderat waren und es üblicherweise um Pauschalbeträge ging, während heute abgabenartige Zahlungen je nach Menge oder Wert der Mineralien beziehungsweise je nach Höhe der Profite des Förderunternehmens üblicher sind. Auch Auflagen, die Arbeitsplätze oder Geschäftsmöglichkeiten für die Menschen vor Ort vorsehen, werden häufiger – und

der daraus entstehende wirtschaftliche Nutzen kann die Einnahmen durch Barzahlungen weit übertreffen (ERM 2010, 51). Diese Zunahme der Vergünstigungen kann einen Quantensprung im Ausmaß der Entschädigung darstellen, die den betroffenen Gemeinschaften zukommt, doch sie verdeutlicht auch die Wichtigkeit zweier Gerechtigkeitsaspekte, um die es weiter unten noch gehen wird. Der erste ist die Verteilung der Mittel bei besonders lukrativen Vereinbarungen. Der zweite ist, dass die Tendenz zu mehr Vergünstigungen in CDAs zu Ungleichheiten führt, weil verschiedene Gemeinschaften über unterschiedlich viel Verhandlungsgeschick verfügen (Sawyer und Gomez 2012).

Eine weitere spürbare Veränderung in gemeinschaftlichen Entwicklungsverträgen ist das Bestreben danach, sicherzustellen, dass die den Gemeinschaften von den Investoren zugesagten Leistungen auch tatsächlich erbracht werden. Das wird durch genauere Festlegungen der Leistungen und durch Mechanismen zu ihrer Umsetzung erreicht. Was Arbeitsmöglichkeiten vor Ort angeht, enthielten frühere CDAs normalerweise zum Beispiel lediglich allgemeine Erklärungen über Absichten oder Ziele wie die, dass die Investoren die Erwerbstätigenquote ‚maximieren‘ sollten. In neueren CDAs sind häufiger Ziele für die Erwerbstätigenquote vor Ort während verschiedener Phasen des Projekts sowie zeitliche Vorgaben festgelegt, beispielsweise 10 Prozent zu Beginn der ersten Baumaßnahmen für das Projekt, 20 Prozent, wenn die eigentliche Rohstoffförderung anfängt, 30 Prozent im fünften Jahr der Fördertätigkeit usw. Außerdem können Vorgaben in Dollar oder Personalmenge dazu enthalten sein, wie viele Ressourcen auf Ausbildung und Arbeitsförderung vor Ort verwendet werden müssen, sowie Konsequenzen für den Projektbetreiber für den Fall, dass diese Ziele nicht eingehalten werden.

Es sind Fälle bekannt, in denen CDAs zwar zu großen Einnahmen für eine Gemeinschaft geführt haben, es aber durch deren Verwendung nicht gelungen ist, zur nachhaltigen Entwicklung der Gemeinschaft beizutragen, weil sie zum kurzfristigen Verbrauch verwendet, verschwendet, zu betrügerischen Zwecken ausgegeben, unter einer kleinen Gruppe einflussreicher Personen aufgeteilt oder in Investitionsprojekte gesteckt wurden, für deren langfristige Unterhaltung den Gemeinschaften die Mittel fehlten (siehe zum Beispiel Filer 1999). Um dieser Situation entgegenzutreten, enthalten CDAs heute häufiger Bestimmungen – teilweise sehr ausführlich und detailliert – die festlegen, wie die Einkünfte zu verwenden und innerhalb der Gemeinschaft zu verteilen sind. Dazu

kann die Einzahlung eines Anteils der Einnahmen in Langzeit-Investmentfonds gehören (entsprechend Staatsfonds auf nationaler Ebene), um so eine Kapitalbasis aufzubauen, die einer Gemeinschaft auch dann zu Einkünften verhilft, wenn die Rohstoffpreise niedrig sind, oder nachdem die Bergbauaktivitäten beendet wurden.

Probleme und Herausforderungen

Grundsätzlich bieten CDAs Gemeinschaften und Grundbesitzer_innen die Möglichkeit, an den Gewinnen, die durch ein Projekt entstehen, (besser) beteiligt zu werden und die entsprechenden nachteiligen Auswirkungen zu verringern oder zu kompensieren. Die oben behandelten Entwicklungen dürften das diesbezüglich bestehende Potenzial von CDAs noch erhöhen. Bei der Ausnutzung dieser Chance und der langfristigen Aufrechterhaltung der Vorteile, die CDAs mit sich bringen können, entstehen allerdings einige schwerwiegende Herausforderungen und Probleme.

Ungleichverteilung der Verhandlungskraft

CDAs sind das Ergebnis von Gesprächen und Verhandlungen zwischen den potenziellen Vertragsparteien. Das Ausmaß der Vergünstigungen und die Wirksamkeit der Entschädigung und Schadensbegrenzung sind das Ergebnis von Verhandlungen und spiegeln so im Großen und Ganzen die jeweilige Verhandlungskraft der Gemeinschaften und Grundbesitzer_innen auf der einen und der Investoren auf der anderen Seite wider. Diese relative Verhandlungskraft einer Gemeinschaft spiegelt wiederum ein großes Spektrum von Faktoren wider, unter anderem den Zusammenhalt, die Stärke beziehungsweise Schwäche örtlicher politischer Vereinigungen, die Ressourcen in Form von Arbeitskraft, Geldmitteln und Informationen, die zur Verfügung standen, die Qualität der politischen Führung und die Vorgeschichte, was den Umgang mit Bergbauprojekten angeht; andererseits spiegeln sich darin auch die Firmenpolitik und die Handlungsweise des Unternehmens wider, die zeitliche Dringlichkeit des Projekts und die einschlägige Gesetzgebung sowie Politik und Maßnahmen (beziehungsweise Tatenlosigkeit) der Regierung. Was für eine wichtige Rolle der individuelle Verhandlungskontext spielt, ist daran erkennbar, dass sich die Ergebnisse selbst bei zwei CDAs, die im Geltungsbereich derselben Gesetze ausgehandelt wurden, erheblich voneinander unterscheiden können (O’Faircheallaigh 2008; ERM 2010; Sawyer und Gomez 2012).



© Samy, Tschad (2001)

Wann immer eine Gemeinschaft eine starke Verhandlungsposition hat und diese effektiv einsetzt, kann ein CDA die Grundlage für eine Neudefinition des Verhältnisses zwischen Gemeinschaft und Investor und für eine fundamentale Veränderung in der Verteilung des Nutzens und der Kosten darstellen. Wo aber eine Gemeinschaft in einer schlechten Position ist oder ihre potenzielle Verhandlungsstärke nicht ausnutzt, kann es kein ‚Win-win-Ergebnis‘ geben und der CDA kann sie sogar in eine schlechtere Lage bringen, als wenn gar kein Vertrag geschlossen worden wäre. Das ist dann der Fall, wenn die Unterzeichnung eines CDA die Gemeinschaft daran hindert, andere Wege einzuschlagen (zum Beispiel ein Gerichtsverfahren oder Protestaktionen), um ein Projekt zu stoppen, das im Endeffekt keinerlei Nutzen für sie bringen wird, oder ein Ergebnis zu erzielen, das besser wäre als das, das durch die Aushandlung einer Vereinbarung zu erreichen ist.

Aus dem hier Gesagten lassen sich klare Schlussfolgerungen für Gemeinschaften beziehungsweise Landbesitzer_innen ziehen, die im Begriff sind, einen gemeinschaftlichen Entwicklungsvertrag auszuhandeln. Sie müssen unbedingt alle Faktoren beachten, die Einfluss auf ihre Verhandlungsposition haben, und vor Verhandlungsbeginn beziehungsweise Abschluss eines CDA alle erdenklichen Maßnahmen ergreifen, um jeden einzelnen davon zu ihrem Vorteil zu beeinflussen (Barsh und Bastien 1997; CSRM 2011; Lowe und Morton 2008). Derartige Maßnahmen benötigen Zeit, und oft dürfte es für Gemeinschaften unumgänglich sein, den Verhandlungsbeginn hinauszuzögern, bis die notwendigen Vorbereitungen abgeschlossen sind. Wenn der von Seiten des Unternehmens oder der Gesetzgebung vorgegebene zeitliche Rahmen die erforderliche Zeit nicht vorsieht, sollte eine Gemeinschaft ernsthaft abwägen, ob es vorteilhaft sein könnte, einen CDA zu verweigern, auf die

kurzfristigen Vorteile der Unterzeichnung eines Vertrages zu verzichten und mithilfe anderer Strategien bessere Ergebnisse zu erreichen – oder den Kampf nach einem (taktischen) Rückzug neu aufzunehmen.

Repräsentation, Legitimation und die Festlegung, welche Gemeinschaften ‚betroffen‘ sind

Fast immer ist es unmöglich, dass sich eine Gemeinschaft in Gänze an den Verhandlungen über einen gemeinschaftlichen Entwicklungsvertrag beteiligt, auch wenn es denkbar ist, innerhalb der Gemeinschaft darüber abzustimmen, ob eine vorgesehene Vereinbarung getroffen oder abgelehnt werden soll. Vertreter_innen von Gemeinschaften müssen als Abgesandte fungieren, wobei ihre Legitimation und ihre Fähigkeit, die gesamte Bandbreite der Interessen der Gemeinschaft zu artikulieren und zu vertreten, für den Erfolg der Verhandlungen und die Zukunftsfähigkeit des CDA entscheidend ist. Der Ausschluss ganzer von einem Projekt betroffener Gemeinschaften oder einzelner Gruppierungen darin kann während der Verhandlungen für Konflikte sorgen, die Verhandlungsposition ernsthaft schädigen und dazu führen, dass wichtige Aspekte aus den Verhandlungen ausgeklammert werden. Langfristig kann er zu permanenten sozialen Spannungen führen, geschlossene Vereinbarungen untergraben und bewirken, dass durch einen CDA mögliche Vorteile nicht genutzt werden (CSRM 2011; Lowe und Morton 2008).

Ein weiterer Aspekt, der mit der Frage der Repräsentation und auch der der gerechten Verteilung der Leistungen (siehe Folgeabschnitt) eng zusammenhängt, ist, wie und von wem festgelegt wird, dass eine ‚Gemeinschaft‘ als von einem Projekt ‚betroffen‘ eingestuft wird. Investoren und Regierungen können Interesse daran haben, den Begriff der ‚betroffenen Gemeinschaft‘ möglichst eng zu definieren, um den Widerstand gegen ein Projekt und die Entschädigungsforderungen gering zu halten. Der Begriff könnte beispielsweise räumlich definiert werden, also als diejenigen Menschen, die innerhalb eines bestimmten geografischen Abstands von einem Projekt leben oder deren Land innerhalb der Grenzen eines Konzessionsgebiets liegt. Derartige Definitionen können äußerst beliebig sein, indem zum Beispiel Personen außen vor bleiben, die sehr wohl von den Umweltauswirkungen eines Projekts betroffen sind – die ja sehr weiträumig sein können – etwa durch seine Auswirkungen auf Kulturstätten, die von überregionaler Bedeutung sind, oder durch die sozialen Auswirkungen, die

durch Arbeitsuchende hervorgerufen werden, die in die Städte einer Region strömen. Wenn eine Gemeinschaft oder eine Untergruppe von ihr als nicht betroffen von einem Projekt eingestuft wird, wird sie höchstwahrscheinlich bei den Verhandlungen nicht vertreten und/oder ihre Interessen werden nicht geschützt, was zu gemeinschaftsinternen Spannungen und Konflikten mit den Investoren führen kann. Eine gründliche, tiefgreifende Analyse ist erforderlich, um festzustellen, wie weit die ‚betroffene Gemeinschaft‘ reicht und wer ihr angehört, und es sollten Methoden eingesetzt werden, die potenziell betroffene Menschen und Gemeinschaften in den Mittelpunkt stellen, zum Beispiel social mapping oder gemeinschaftskontrollierte Sozialverträglichkeitsprüfungen (community-controlled social impact assessments) (O’Faircheallaigh 2000; CSRM 2011).

Gerechtigkeit und Verteilung finanzieller Zuwendungen

Ein zentrales Thema bei allen CDAs ist die Verteilung der finanziellen Zuwendungen, die sich aus dem Vertrag ergeben. Es kann zu ernststen sozialen Konflikten kommen, wenn nicht alle Betroffenen bei der Zuweisung der Zuwendungen berücksichtigt werden, wenn die Betroffenen die Verteilung der Zuwendungen als ungleich empfinden oder wenn die Finanzmittel unsachgerecht oder verschwenderisch verwendet werden. Wenn das geschieht, können CDAs selbst zur Ursache nachteiliger sozialer Auswirkungen werden, den Gemeinschaftszusammenhalt untergraben und soziales Kapital zerstören, anstatt die negativen Auswirkungen von Investitionen auf Gemeinschaften zu verringern oder zu kompensieren.

In diesem Zusammenhang sind zwei Dimensionen der Gerechtigkeit von besonderer Bedeutung. Die erste ist die der Generationengerechtigkeit, die – wie oben bereits erwähnt – unabdingbar ist, wenn bei einem Projekt nichterneuerbare Rohstoffe ausgebeutet werden. Sind keine angemessenen Investitionsstrategien vorhanden, können zukünftigen Generationen durch den Bergbau erhebliche Kosten entstehen, während es keinen Nutzen mehr gibt. Eine zweite wichtige Dimension der Gerechtigkeit, die bereits im vorigen Abschnitt erwähnt wurde, ist die Art der Verteilung der Entschädigungsleistungen unter den Personen und Gruppen, die von den Auswirkungen des Bergbaus betroffen sind. Die Zuweisung von Entschädigungen und die Belastung durch Projektauswirkungen können in einem Ungleichgewicht zueinander stehen, wenn zum Beispiel Zahlungen, mit denen

betroffenen Mitgliedern einer Gemeinschaft geholfen werden soll, veruntreut werden oder der Anführer einer betroffenen Gruppe Mittel nicht weitergibt, die eigentlich für alle Gruppenmitglieder gedacht sind (Altman 2012; Filer 1999). Um derartigen Problemen vorzubeugen, ist es entscheidend, die Verfahren transparent zu gestalten, mit denen CDAs verhandelt und aus ihnen resultierende Zuwendungen verwaltet werden. Entscheidungsprozesse und institutionelle Vorkehrungen, die klar, einfach und den Gemeinschaftsmitgliedern leicht zugänglich sind (sowohl physisch als auch kulturell), sind besonders wichtig.

Durchsetzbarkeit und Umsetzung

In einem CDA verpflichten sich die Vertragsparteien, bestimmte Ergebnisse zu erreichen. CDAs bewirken diese Ergebnisse nicht für sich allein; sie zu erreichen, erfordert immer nachfolgende Maßnahmen der Vertragsparteien, Maßnahmen, die nicht unbedingt stattfinden beziehungsweise nicht unbedingt das gewünschte Resultat erzielen müssen (ERM 2010; Lowe und Morton 2008). Ausmaß und Komplexität der erforderlichen Maßnahmen sowie die Wahrscheinlichkeit, dass sie stattfinden und zu dem im CDA bestimmten Ziel führen, können sich je nach Vertragsbestimmung stark unterscheiden. So ist die Zahlung von Geldbeträgen auf das Bankkonto einer Gemeinschaft eine der weniger komplexen, mit großer Wahrscheinlichkeit auch eintretenden Maßnahmen. Das Erreichen einer festgelegten Beschäftigungsquote bei einem Projekt oder die Sicherstellung gemeinschaftlicher Mitwirkung am Umweltmanagement über mehrere Jahrzehnte dagegen sind deutlich komplexer und anfälliger dafür, nicht oder erst verspätet durchgeführt zu werden beziehungsweise die angestrebten Ergebnisse nicht zu erreichen. Die Nichteinhaltung eines CDAs muss nicht unbedingt auf einen Mangel an gutem Willen oder auf den bewussten Versuch einer oder mehrerer Vertragsparteien zurückzuführen sein, Verpflichtungen nicht zu erfüllen. Sie kann auch dadurch zustande kommen, dass der Investor oder die Gemeinschaft nicht dazu in der Lage ist, eine Zusage umzusetzen, dass nicht korrekt eingeschätzt wurde, was zur Erfüllung der Ziele notwendig sein würde, oder dass Umstände eingetreten sind, durch die die im CDA vorgesehenen Maßnahmen ihre Sachdienlichkeit oder Wirksamkeit verloren haben (O’Faircheallaigh 2002; CSR 2011).

Ähnlich ist die Sachlage bei der Durchsetzbarkeit, also der Frage danach, welche Optionen einer CDA-Vertragspartei offen stehen, falls die Vereinbarung

nicht zum angestrebten Nutzen beziehungsweise zur gewünschten Abmilderung der Projektauswirkungen führt. Bei manchen CDAs spielt die Vollstreckbarkeit keine Rolle, nämlich wenn sie das Einlegen von Rechtsmitteln gegen die Nichterfüllung explizit ausschließen, wenn ihre Bestimmungen so vage formuliert sind, dass es schlechthin unmöglich ist, Nichterfüllung nachzuweisen, oder wenn sie keine Mechanismen dafür vorsehen, die Einhaltung der Verpflichtungen zu überwachen beziehungsweise einzelne Vertragsbrüche zu ahnden (anders als das vollständige Scheitern der Vereinbarung) (Gross 2008).

Zu den entscheidenden Vorbedingungen für die wirksame Umsetzung gehören die Verwendung einer klaren, unmissverständlichen Sprache sowie spezifischer Ziele und Verpflichtungen in CDAs (was auch eine wichtige Bedingung für ihre Durchsetzbarkeit ist), die gezielte Bereitstellung von Ressourcen für die Umsetzung, systematische, permanente Überwachung und Dokumentation der Ergebnisse sowie Überprüfung und gegebenenfalls Nachbesserung von Vereinbarungen, um sicherzustellen, dass sie auch unter veränderten Umständen noch sachdienlich sind. Wichtig für Umsetzung sowie Durchsetzbarkeit sind außerdem Regelungen, die schnell und nach Möglichkeit automatisch für Abhilfe beziehungsweise Entschädigung sorgen, wenn eine der Parteien einen Verlust erleidet beziehungsweise eine vorgesehene Leistung nicht erhält.

In grundsätzlicher Hinsicht erfordert die erfolgreiche Umsetzung auf Seiten sowohl des Investors als auch der Vertreter_innen der Gemeinschaft die Fähigkeiten, effektiv zu kommunizieren, eine robuste, dauerhafte Beziehung aufzubauen und über längere Zeiträume die verschiedenen Aufgaben zu erfüllen, die zur praktischen Umsetzung eines CDAs notwendig sind. Die Anerkennung dieser Tatsache hat zu einer stärkeren Konzentration auf die Fähigkeiten und Kompetenzen geführt, die seitens aller Parteien in jeder Phase der Verhandlung und Umsetzung solcher Vereinbarungen erforderlich sind (siehe zum Beispiel CSR 2011, 21–30), und auf die Wichtigkeit der Entwicklung und Pflege von Beziehungen während der Verhandlung von CDAs, die in der Folge eine solide Basis für die Umsetzung der Vereinbarungen darstellen können (Gibson und O’Faircheallaigh 2010).

Zusammenfassung

CDAs stellen einen wichtigen Mechanismus dar, um sicherzustellen, dass Gemeinschaften von Projekten profitieren und für deren nachteilige Auswirkungen entschädigt werden, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass den Investoren die Unterstützung von Gemeinschaften zuteil wird, die erforderlich ist, damit die Geschäftstätigkeit auch langfristig erfolgreich verläuft. Die in letzter Zeit zu beobachtende Verbreitung von CDAs in vielen verschiedenen geografischen und wirtschaftlichen Umfeldern ist ein Indiz für den Nutzen, den sie mit sich bringen können. Dieses Potenzial kann nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn CDAs aus Verhandlungen heraus entstehen, in denen die Investoren keine deutliche Übermacht haben. Selbst wenn Gemeinschaften sehr gut verhandeln können, können CDAs für sie eine große Herausforderung darstellen. Von besonderer Wichtigkeit sind hier die Bemühung um Gerechtigkeit bei der Verteilung der durch CDAs gewonnenen Zuwendungen, die genaue Ermittlung und regelmäßige Überprüfung der von Projekten ausgehenden Auswirkungen einschließlich ggf. erforderlicher Angleichung der Verteilung von Zuwendungen und die Sicherstellung der Durchsetzbarkeit und Umsetzung von CDAs, damit sie auch tatsächlich den Nutzen bringen, den sie versprechen.

Kapitel 4**Optionen für Gemeinschaften:
Strategien für Verhandlungen und
gerichtliches Vorgehen**

Von Claudia Müller-Hoff

Kämpfe für die Menschenrechte und insbesondere strategische Prozessführung zur Durchsetzung der Menschenrechte können uns viel darüber lehren, wie man in Verhandlungen beziehungsweise Dialogen zwischen den Betreibern von Rohstoffförderprojekten und den betroffenen Gemeinschaften an Entschädigungsforderungen herangehen sollte.

Im ersten Teil liefert der vorliegende Artikel eine kritische Einschätzung der Strategien, die Unternehmen üblicherweise anwenden, um den Widerstand betroffener Gemeinschaften vor Ort gegen ihre Rohstoffprojekte zu überwinden. Im zweiten Teil werden Empfehlungen an Gemeinschaften dafür formuliert, wie sie ihre Strategien bei der Forderung nach Entschädigung verbessern können, indem sie eine Menschenrechtsperspektive einnehmen und sich auf die Erfahrungen und methodischen sowie strategischen Elemente strategischer Führung von Gerichtsprozessen zur Durchsetzung der Menschenrechte stützen.

Mit ‚strategischer Prozessführung zur Durchsetzung der Menschenrechte‘ ist ein Ansatz gemeint, der bei Kämpfen für die Menschenrechte gerichtliches Vorgehen und rechtliche Mittel einsetzt, um Garantien für die Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Strategische Prozessführung zur Durchsetzung der Menschenrechte zielt darauf ab, die Kämpfe mithilfe rechtlicher Argumente und rechtlichen Vorgehens zu unterstützen. Zu diesem Zweck konzentriert sich das strategische gerichtliche Vorgehen auf beispielhafte Fälle, also Fälle, in denen es um ein typisches Menschenrechtsproblem geht und die Vorbildcharakter haben können. Die rechtliche Argumentation wird innovativ geführt, um die traditionellen Gesetze und Interpretationen von Gesetzen zu hinterfragen und mit den Menschenrechten kompatibel zu machen. Dies kann auch im Zusammenhang mit Projekten der Rohstoffförderung Anwendung finden.

Mithilfe der Erfahrung, über die das Europäische Zentrum für Verfassungs- und Menschenrechte (European Center for Constitutional and Human Rights, ECCHR) in der strategischen Prozessführung verfügt, können bestimmte methodische und strategische Elemente der strategischen Prozessführung identifiziert werden, die sich auch auf Verhandlungsstrategien anwenden lassen und dazu beitragen können, Alternativstrategien zu entwickeln, wenn Verhandlungen nicht zu den gewünschten

Ergebnissen führen. In die Verhandlungsführung auch den Blickwinkel der Prozessführung einzubinden, kann nicht nur dazu beitragen, die eigene Verhandlungsposition zu stärken, sondern auch dazu, einen Plan B als Rückzugsstrategie zu entwickeln. Selbst ohne einen Ausweichplan kann es eine brauchbare Option sein, ins Stocken geratene Verhandlungen zu verlassen, wenn man bedenkt, dass – abgesehen von möglichen Vorteilen – Verhandlungen auch handfeste Risiken mit sich bringen können, zum Beispiel die Aufwendung großer Mengen an Zeit, Energie, Arbeit und finanziellen Ressourcen. Derartige Ressourcen stehen dann nicht mehr zur Entwicklung von Ausweichstrategien zur Verfügung, mit denen die Entstehung interner Konflikte verhindert werden kann, die organisatorische Stärke und Widerstandskraft schwächen und dadurch wiederum dazu führen können, dass das Unternehmen unverdientermaßen seinen Ruf in der Öffentlichkeit wiederherstellen kann. Und das könnte schließlich bedeuten, dass der Gemeinschaft die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung erschwert würde.

**Von Unternehmen häufig
angewandte Strategien**

Bevor wir die Optionen behandeln, die zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gemeinschaftsorganisationen zur Verfügung stehen, wenn sie mit Unternehmen verhandeln oder gerichtliches Vorgehen erwägen, werfen wir einen Blick darauf, wie Unternehmen üblicherweise an ihre Projekte herangehen.

Während der Entwicklungsphase eines Förderprojekts kann ein Rohstoffunternehmen zunächst eine gemeinsame Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der Regierung abgeben. Nicht selten findet als nächster Schritt eine Militarisierung der betroffenen Region statt. In rohstoffreichen Gebieten finden häufig – gerade wegen dieser Rohstoffe – bewaffnete Auseinandersetzungen statt. Die Militarisierung etabliert eine Atmosphäre der Angst in der Region, indem mit Straßensperren, Sicherheitskontrollen, Überwachung, willkürlichen Verhaftungen, Misshandlungen und auch gewaltsamer Unterdrückung friedlicher Proteste gegen die Bevölkerung vor Ort vorgegangen wird. Dadurch wird für

das Unternehmen der Boden bereitet, indem zum Beispiel die Bevölkerung vertrieben oder jeglicher Widerstand unmöglich gemacht wird.

Noch vor den ersten Bauarbeiten beginnt das Unternehmen eventuell in der Region mit der Öffentlichkeitsarbeit, um zum Beispiel mithilfe von Radiowerbung die öffentliche Meinung zu seinen Gunsten zu beeinflussen. In seiner öffentlichen Präsentation versucht das Unternehmen, sich durch das Versprechen von Arbeitsplätzen und ‚Entwicklungsprojekten‘ als ‚Missionar der Entwicklung‘ zu etablieren. Diese soziale beziehungsweise imagefördernde Agenda ist Teil dessen, was Unternehmen als ‚unternehmerische Gesellschaftsverantwortung‘ (Corporate Social Responsibility, CSR), ‚Programme für Wirtschaftswachstum und Entwicklung‘ oder Ähnliches bezeichnen und womit sie zeigen möchten, dass sie den Gemeinschaften, deren Land, Umwelt, Arbeitskraft usw. sie für ihre Projekte benötigen, etwas ‚zurückgeben‘. In so einem Programm legt das Unternehmen einen Entwicklungsplan für die örtliche Gemeinschaft fest und beansprucht dadurch für sich die Kompetenz, ‚Probleme‘ der ‚Unterentwicklung‘ nicht nur zu identifizieren, sondern auch zu lösen – weitestgehend ohne einen entsprechenden Auftrag der Betroffenen. Es ist das Unternehmen, das die Richtung vorgibt. Ungenannt bleiben dabei die Wirtschaftsinteressen des Unternehmens, das Ausmaß und die Auswirkungen der Rohstoffförderung sowie die langfristige Aufteilung von Schaden und Nutzen.

Auf diese Weise beginnt also zu Anfang eines Projekts eine Desinformationskampagne mit dem Ziel, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen.

Gleichzeitig kann das Unternehmen durch die Interaktion mit den Gemeinschaften im Rahmen sozialer Projekte herausfinden, wer Schlüsselfiguren und örtliche Autoritäten sind. Diesen können dann konkrete Vorteile versprochen werden, um ihre Unterstützung für das Projekt zu gewinnen. So werden jegliche Kontroversen bezüglich des Förderprojekts in die Gemeinschaft ausgelagert und Projektgegner müssen sich mit Teilen ihrer eigenen Gemeinschaft auseinandersetzen, bevor sie den Kampf gegen das Unternehmen aufnehmen können. Solche internen Konflikte schwächen wiederum die Gemeinschaft und ihre Fähigkeit, dem Unternehmen geschlossen entgegenzutreten – die klassische Strategie des ‚teile und herrsche‘, abgerundet mit der Methode ‚Zuckerbrot und Peitsche‘: Einerseits die Ankündigung von Sozialprojekten und andererseits eine aggressive Präsenz von Militär, Polizei oder Sicherheitskräften.

Diese Strategien der Desinformation und Spaltung setzen sich in öffentlichen Anhörungen fort, die häufig auf Ge-

meinschaftsebene abgehalten werden. So sind von Gemeinschaften und einzelnen Bürger_innen häufig Klagen über ‚schicke PowerPoint-Präsentationen‘ von Unternehmen zu hören, die den Nutzen des Projekts betonen, aber keinerlei Informationen über die direkten und indirekten sozialen, finanziellen und Umweltauswirkungen preisgeben. Fragen aus der Öffentlichkeit werden nicht angemessen beantwortet und Kritik und Diskussionen nicht berücksichtigt.

Bei Verhandlungen beziehungsweise sogenannten Dialogen lässt sich eine ähnliche Strategie beobachten, nämlich die, die Tagesordnung vorzugeben (Agenda-Setting). Das Unternehmen rückt dabei seine eigenen Vorschläge dafür in den Vordergrund, wie der Bevölkerung geholfen werden kann, anstatt auf Fragen einzugehen, die die Gemeinschaft erörtern und verhandeln möchte.

Das Ungleichgewicht der Kräfte erstreckt sich auch auf Ablauf und Bedingungen der Verhandlungen: Von den Entscheidungen über Ort, Sprache und Tagesordnung bis hin zu denen darüber, wer Informationsmaterial verteilt, wer Gutachter_innen und Rechtsanwälte_innen einlädt und wer Redezeit erhält.

Zwei Beispiele veranschaulichen dieses häufig bestehende Ungleichgewicht der Kräfte.

Im Fall eines europäischen Agrotreibstoffunternehmens in Sierra Leone wurde eine Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und ländlichen indigenen Gemeinschaften unterzeichnet. Die Angehörigen dieser Gemeinschaften sind weitgehend des Lesens und Schreibens unkundig. Die auf Englisch abgefasste Vereinbarung legt fest, dass in Konfliktfällen jegliche Forderungen beim Obersten Zivilgericht (High Court) in London vorgebracht werden müssen. Diese Tatsache lässt Zweifel daran aufkommen, dass bei den vorangegangenen Verhandlungen Fairness beziehungsweise ein Gleichgewicht der Kräfte geherrscht haben.

Im ähnlichen Fall eines europäischen Bergbauunternehmens in den Philippinen berichtet ein örtlicher Notar, dass der 80-seitige Vertrag mit der Gemeinschaft – ein Text voll komplizierter Rechtssprache – vom Englischen in die Sprache des indigenen Stammes übersetzt und dann von allen mutmaßlich relevanten anwesenden Mitgliedern der Gemeinschaft unterzeichnet wurde, wodurch diese auf ihr Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung verzichteten, und am Ende unterzeichnete der örtliche Anführer das Dokument. Es ist zu bezweifeln, dass dieses Vorgehen sachgemäß und ehrlich war und auch nur den grundlegendsten Ansprüchen an Fairness gerecht wurde.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Unternehmen ein Bündel von Strategien anwenden kön-

nen, um ihre Position gegenüber den betroffenen Gemeinschaften zu stärken:

- Das Paradigma ‚teile und herrsche‘
- Dominanz bei der Festlegung der Agenda
- Eine Politik der Desinformation und
- Die Herstellung eines Ungleichgewichts der Kräfte.

Was kann die Methodik der strategischen Prozessführung beitragen?

Die strategische Prozessführung für Menschenrechte zielt – im Gegensatz zur herkömmlichen Prozessführung – darauf ab, auch jenseits des jeweiligen Verfahrens Wirkung zu entfalten. Erfolg und Misserfolg werden nicht nur daran bemessen, ob ein Prozess vor Gericht gewonnen oder verloren wird, sondern auch daran, ob und wie ein Gerichtsverfahren einen Kampf für Menschenrechte im weiteren Sinn positiv beeinflusst, sei es durch einen Sieg vor Gericht, die Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit, die Beeinflussung der Meinung der Öffentlichkeit oder politischer Akteure, den Aufbau von Druck, die Gewinnung der gegnerischen Partei für Verhandlungen oder Ähnliches. Deshalb geht das Repertoire der strategischen Prozessführung über das der Strategien und Methoden hinaus, die für eine qualitativ hochwertige Prozessführung im Allgemeinen erforderlich sind. Hier werden einige dieser rechtlichen Mittel und Elemente vorgestellt, da sie nicht nur für das Gerichtsverfahren, sondern auch für Verhandlungen oder Dialoge maßgeblich relevant werden können. Im Folgenden befassen wir uns mit

- Den Elementen der organisatorischen Stärkung
- Der Festlegung der Agenda in Gemeinschaften
- Dokumentation und Beweismitteln und
- Dem Vorgehen hinsichtlich Verfahrensweisen und Abläufen.

1. Stärkung der Gruppe durch Kontern der Taktik ‚teile und herrsche‘

Um sich der Taktik ‚teile und herrsche‘ zu widersetzen, muss die betroffene Gruppe zu gemeinsamer Stärke finden. Das kann erreicht werden, indem eine gemeinsame Mission formuliert, transparente Teilhabe und Repräsentation sichergestellt, sowie interne Konflikte über-

wunden werden: Eine gemeinsame Mission kann eine kollektive Identität jenseits der passiven Identität des Opfers erzeugen.

Teilhabe: Es sollte eindeutig festgehalten werden, zum Beispiel durch eine Teilnehmerliste, wer diejenigen aus der Gruppe sind, die an der Organisation beteiligt sind, und für wen die Verhandlungsergebnisse Gültigkeit haben. Das ist maßgeblich für die Rechtskräftigkeit jeglicher Verhandlungsergebnisse und erforderlich als Verteidigungsstrategie, wenn Unternehmen vorgeben, mit angeblichen Mitgliedern der Gemeinschaft verhandelt zu haben, die aber niemand kennt oder bevollmächtigt hat.

Je mehr Personen diese Liste enthält, desto stärker können die Gruppe und ihre Position sein. Herrschen in einer Gemeinschaft diskriminierende Strukturen, kann es schwierig sein, in eine solche Liste die Namen von Angehörigen bestimmter Untergruppen aufzunehmen. Allerdings hat jede Person innerhalb eines sozialen und wirtschaftlichen Gefüges eine bestimmte Rolle und Aufgabe. Wenn die Stimmen Einzelner nicht gehört und ihre Bedenken ignoriert werden, ist es unmöglich, die Auswirkungen eines Rohstoffprojekts erschöpfend zu erfassen. Daher ist es empfehlenswert, nach Wegen zu suchen, um die Stimmen und Meinungen von so vielen Mitgliedern und Untergruppen der Gemeinschaft wie möglich zu berücksichtigen.

Repräsentation: Nicht nur die Bestimmung der Vertreter_innen der Gruppe ist entscheidend, sondern auch die Festlegung des Auftrags und der Verpflichtungen der Vertreter_innen hinsichtlich Berichterstattung, Transparenz, Beratungen und Entscheidungsfällung während des Prozesses, so dass die Gemeinschaft den Verhandlungsverlauf aktiv mitbestimmen und ihre Vertreter_innen unterstützen kann.

Wenn örtliche Autoritäten unter Verdacht stehen, mit dem Unternehmen geheime Absprachen zu treffen, sollten sie trotzdem der Gemeinschaft Rechenschaft ablegen müssen.

Konflikte innerhalb der Gruppe können nicht immer vermieden werden – sie werden von den Unternehmen zielgerichtet provoziert und angeheizt. Es sollte nie vergessen werden, dass der Hauptgegner sich außerhalb der Gruppe befindet und strategische Einigkeit unabdingbar ist.

2. Bedrohungen identifizieren und eine ‚Gegenagenda‘ für die Gemeinschaft entwickeln

Wenn die vom Unternehmen festgelegte Agenda unangefochten Bestand hat, sorgt sie dafür, dass wichtige Fragen,

die nicht auf der Agenda stehen, unter den Teppich gekehrt und als irrelevant eingestuft werden. Außerdem wird Energie auf Themen verwandt, die mit den dringlichsten Problemen möglicherweise gar nichts zu tun haben. Für die Gemeinschaft ist es unabdingbar, dass Aspekte, die ihre Existenzhaltung berühren, zum Beispiel Lebensunterhalt, Gesundheit, Land, Siedlung, Gesellschaftsstruktur, kulturelles Erbe, Nahrung, Wasser und Sicherheit, thematisiert werden, da genau dies die Interessen sind, die von Rohstoffförderprojekten häufig bedroht oder verletzt werden. Die meisten dieser Interessen stellen grundlegende Menschenrechte dar, zu deren Beachtung und Wahrung Unternehmen verpflichtet sind.

Die Agenda eines Unternehmens folgt oft einer Agenda der CSR Corporate Social Responsibility und konzentriert sich auf die Umsetzung von Maßnahmen wie der Verteilung von Wasserkanistern, dem Bau von Schulen, Kliniken und Straßen, dem Angebot von Weiterbildungen oder der Verteilung von Werkzeug. CSR-Maßnahmen können zwar positive Wirkung entfalten, sind aber keine angemessene Antwort auf Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsumsiedlung, Austrocknen oder Verunreinigung natürlicher Wasservorkommen, Ausbeutung von Arbeitskräften oder Zerstörung heiliger Stätten – um nur einige wenige zu nennen. Das hat mehrere Gründe: CSR-Maßnahmen werden meist unilateral geplant und sind deshalb weder auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft zugeschnitten noch nachhaltig. Sie sind freiwilliger Natur und können vom Unternehmen jederzeit zurückgenommen werden. Sie können nie vor Gericht eingeklagt werden, da sie zu allgemein oder vage formuliert oder überhaupt nicht schriftlich festgehalten sind. Und selbst wenn CSR-Maßnahmen von der Regierung zur Auflage gemacht und zwischen Regierung und einem Unternehmen vereinbart werden, stattdessen sie lediglich die unterzeichnenden Parteien mit Rechten und Pflichten aus, während die Betroffenen üblicherweise nicht zu den Unterzeichnern gehören und ihnen somit aus derartigen Verträgen keinerlei Ansprüche entstehen. Alles in allem befassen sich CSR-Maßnahmen nicht mit den Ursachen für Schädigungen und behandeln Gemeinschaften als Empfänger von Zuwendungen statt als Inhaber von Rechten.

Deshalb sollten Gemeinschaften ihre eigenen Agenden, Ziele, Forderungen und Prioritäten festlegen.

Ziele sollten mit Blick auf den ermittelten Schaden (eingetroffen oder erwartet) und darauf festgelegt werden, wer die Betroffenen beziehungsweise Gefährdeten sind. So erhält man eine überzeugende, legitimierende und bestär-

kende Argumentation, an der sich das gesamte Vorgehen ausrichten lässt. Außerdem bereitet eine solche Schwerpunktsetzung den Weg für eine Prozessführungsstrategie, die als Plan B zum Einsatz kommen kann.

Die Gemeinschaftsagenda sollte weiterhin Elemente enthalten, die bei der Verteidigung der eigenen Rechte oder für die Verhandlungsstrategie als Orientierungshilfe dienen können: Eine Festlegung, welche Aspekte verhandelbar sind und welche nicht, und Indikatoren für Fortschritt, Erfolg und Scheitern erleichtern das Vorgehen. Eine Menschenrechtsanalyse weist nach, ob Menschenrechte bedroht sind. Laut den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind Unternehmen verpflichtet, die Menschenrechte einzuhalten; diese Einhaltung sollte als nicht verhandelbar angesehen werden. Da es ihre Pflicht ist, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, reicht im Fall der Verletzung dieser Rechte eine einfache Entschädigungszahlung – zum Beispiel in Form von sozialen Projekten – nicht aus. Vielmehr müssen sie den verursachten Schaden beseitigen, also die Ausgangssituation von vor der Schädigung wiederherstellen. Eine Menschenrechtsanalyse sollte bei der Festlegung von Zielen und Forderungen als Richtschnur dienen.

Nicht alle Ziele werden genau so erreicht werden, wie sie anfänglich formuliert wurden; es handelt sich hier natürlich um einen Prozess des Gebens und Nehmens. Deshalb wird es wichtig sein, sich genau dessen bewusst zu sein, welche Elemente nicht verhandelbar sind, und diese als Indikatoren zur Messung der Qualität und des Fortschritts des Verhandlungsverlaufs zu verwenden. Als weitere Indikatoren können auch Zeitpläne zum Einsatz kommen.

3. Durch Dokumentation und Beweissammlung gegen Desinformation vorgehen

Informationen über das Rohstoffprojekt des Unternehmens sollten unabhängig, relevant, detailliert und zugänglich sein. Normalerweise erfüllen Unternehmen diese Anforderungen nicht. Deshalb sollten Gemeinschaften so früh wie möglich damit beginnen, Informationen aus anderen, unabhängigen Quellen einzuziehen.

Die Beweissammlung sollte sich nach den Anforderungen richten, die in Gerichtsverfahren gelten. Dadurch wird nicht nur die Verhandlungsposition der Gemeinschaft gestärkt, sondern auch die Anwendung von anderen Strategien wie Gerichtsverfahren vereinfacht, wenn die Verhandlungen scheitern oder über längere Zeit nicht vorankommen, während das Rohstoffprojekt fortgeführt wird und immer mehr Probleme hervorruft.

Die Sammlung von Beweisen kann und sollte schon mit Bestandsaufnahmen anfangen, die mithilfe von Fotografien, Videoaufnahmen, Zeugenaussagen usw. die Ausgangssituation vor dem Beginn der Fördertätigkeit dokumentieren. Wie oben bereits gesagt wurde, wird das Auftauchen eines Unternehmens im Voraus angekündigt oder absehbar. Vorfelduntersuchungen können enorm hilfreich sein, um später das Ausmaß der Schäden und Verluste zu beurteilen.

Wenn die ersten Schädigungen auftreten, muss eine glaubhafte Argumentation aufgebaut werden, um zu belegen, dass ihre Ursache in der Tätigkeit des Unternehmens liegt. Es kann erforderlich sein, wissenschaftliche Beweise vorzubringen, beispielsweise dafür, dass Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit der Verschmutzung eines Flusses stehen. Aber derartige Beweise sind für eine Gemeinschaft möglicherweise nur schwer zu finden, und die wissenschaftlichen Untersuchungen von Seiten des Unternehmens sind nicht notwendigerweise unabhängig beziehungsweise verlässlich. Welches Vorgehen ist denkbar?

- Im Rahmen nationaler und internationaler Unterstützungsnetzwerke lassen sich oft Kontakte mit anerkannten Universitäten und deren Rechtsberatungsangeboten knüpfen, die in der Folge kostenlos Recherchen und Untersuchungen durchführen.
- In bestimmten Fällen hat es sich als erfolgreich erwiesen, auf kreative Art Beweise beizubringen, um Gerichte zu überzeugen. Ein Beispiel dafür ist die Klage der ghanaischen Gemeinschaft von Nkwantakrom vor dem Obersten Gericht von Ghana gegen die örtliche Tochterfirma eines internationalen Bergbauunternehmens, der sie Zwangsumsiedlung vorwarf. Die Angeschuldigten hatten argumentiert, das niedergerissene Dorf habe in Wahrheit nie existiert, und die Kläger konnten keinerlei Besitzurkunden als Beweis vorlegen. Aber aus Fotografien, die sehr alte, mittlerweile keine Früchte mehr tragende Kokospalmen nahe der Stelle des vormaligen Dorfes zeigten, gepaart mit der Tatsache, dass in der Region solche Palmen ausschließlich in menschlichen Ansiedlungen zum Zweck der Existenzsicherung angepflanzt wurden, folgte der Richter angesichts des hohen Alters der Palmen, dass das zerstörte Dorf tatsächlich schon seit Langem bestanden haben musste, und befand das Unternehmen für schuldig.
- Wenn derartige Indizienbeweise beigebracht werden, kann das das Gericht dazu bringen, die Beweislast umzukehren. Dann kann es beispielsweise dazu kommen, dass nicht mehr die Kläger nachweisen müssen, dass das verschmutzte Wasser Gesundheitsschäden hervorgerufen

hat, sondern das angeschuldigte Unternehmen belegen muss, dass die Verschmutzung nicht ursächlich war.

In Staaten, in denen Informationsfreiheit besteht, kann sie genutzt werden, um auf Informationen zuzugreifen, die sich in den Händen der öffentlichen Verwaltung befindet. Das Informationsrecht ist generell in Ländern stärker ausgebildet, die in der angelsächsischen Rechtstradition stehen, gewinnt aber auch immer mehr Anerkennung in anderen Ländern, vor allem solchen, die in der Tradition des bürgerlichen Rechts stehen.

Auch eine Untersuchung des Unternehmens kann von Vorteil sein, um festzustellen, welche Verantwortung es und seine Vertreter_innen für Menschenrechtsverletzungen tragen. Unter anderem sind hier folgende Fragen relevant:

- Wer ist das Mutterunternehmen und was sind seine Interessen? Von wem wird es beeinflusst? Stellen diese Parteien mögliche Ziele für Lobbyarbeit dar?
- Wer ist innerhalb des Mutterunternehmens verantwortlich für die Aufsicht über die Tätigkeit des Tochterunternehmens? Wer hat die Befugnis, operative Entscheidungen zu treffen, sowohl im Tochter- als auch im Mutterunternehmen?
- Wurde das Mutterunternehmen über die Einwände der Gemeinschaft informiert? Wann, von wem und über was genau?
- Gilt im Mutterunternehmen ein Verhaltenskodex und enthält dieser Angaben, die für den Verhandlungsprozess relevant sind?
- Welchen Rang und welche Interessen haben diejenigen, die als Unterhändler an den Verhandlungen mit den Gemeinschaften teilnehmen?

4. Behebung des Ungleichgewichts der Kräfte durch Mobilisierung von Machtquellen im Verhandlungsverlauf

Es dürfte zwar offensichtlich sein, dass zwischen großen transnationalen Unternehmen und ländlichen Gemeinschaften ein Ungleichgewicht der Kräfte besteht, aber es ist auch zu bedenken, dass ein Unternehmen, das weiterhin am Verhandlungstisch sitzt, immer noch irgendetwas erreichen will oder, anders gesagt, die Schlacht noch nicht gewonnen hat. Das kann bedeuten, dass das Ungleichgewicht der Kräfte nicht unbedingt ein naturgegebener Umstand ist, sondern vom Unternehmen hervorgerufen wird, vor allem durch die Art und Weise, auf die der Prozess und die Vorgehensweise organisiert werden.

Aus diesem Grunde lohnt es sich, sich der eigenen Machtquellen bewusst zu werden. Diese lassen sich an den Bedingungen des Verhandlungsprozesses festmachen. Ob das Unternehmen dazu bereit ist, diese Bedingungen zu verhandeln, kann als Indikator für seinen guten Willen angesehen werden. Unter anderem sind folgende Elemente relevant:

- Verhandlungsgegenstand und -bedingungen sollten gemeinsam festgelegt und schriftlich festgehalten werden.
- In den Verhandlungsbedingungen sollten angemessene Zeitvorgaben dafür gemacht werden, wie lange sich die Gemeinschaftsvertreter und -vertreterinnen mit ihren Gemeinschaften beraten dürfen. Zeitdruck, der in entscheidenden Phasen der Verhandlungen aufgebaut wird, kann eine wesentliche und ungerechtfertigte Belastung darstellen.
- Verhandlungen sollten immer detailliert dokumentiert werden, zum Beispiel durch einverständlich angenommene, unterschriebene Protokolle. Ist eine Einigung über ihren Inhalt nicht möglich, sollten auch die Widersprüche festgehalten und öffentlich gemacht werden.
- Oft bestehen Unternehmen auf Geheimhaltung. Das kann akzeptabel sein, wenn es den Parteien gestattet, offener zu sprechen. Andererseits kann es aber kontraproduktiv sein, da die Anwesenheit der Öffentlichkeit ein wichtiges Mittel sein kann, um die Fairness von Verhandlungen zu gewährleisten. Deshalb ist eine mögliche Vorbedingung für Geheimhaltung die Anwesenheit unabhängiger Beobachter. Während es vertretbar sein kann, den Verhandlungsverlauf geheim zu halten, gilt das nicht für die Ergebnisse, die der Öffentlichkeit zur kritischen Betrachtung vorgelegt werden sollten.
- Auch gehört es bei Unternehmen zur verbreiteten Praxis, den Verzicht auf bestimmte Rechte oder auf Rechtsmittel zu fordern. Die Angemessenheit des Rechteverzichts lässt sich anhand von vier Kriterien beurteilen:

- 1) Er sollte einverständlich sein
- 2) Er sollte sich nur auf diejenigen Themen erstrecken, die konkret Gegenstand der Verhandlungen sind
- 3) Die Parteien sollten nur dann während der und nach den Verhandlungen an ihn gebunden sein, wenn eine Vereinbarung erzielt wurde; scheitern die Verhandlungen und werden beendet, hat der Rechteverzicht keine vertretbare Grundlage mehr

4) Er darf sich nicht auf kriminelle Handlungen erstrecken, da die Verfolgung von Straftaten nicht Sache privater Verhandlungen sondern die Pflicht des Staates im Interesse des Gemeinwohls ist.

- Wenn eine Vereinbarung erreicht wird, ist es wichtig, dass sie detailliert dokumentiert und Folgendes in die Vereinbarung mitaufgenommen wird:
 - Die Bedingungen und zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung
 - Die Verantwortlichkeiten für die Überwachung der Umsetzung
 - Maßnahmen, die im Falle von Verzögerungen, Nichteinhaltung und Unregelmäßigkeiten ergriffen werden.
 - Im Idealfall sollten Gemeinschaften also schnell und konzertiert auf die Ankündigung größerer Investitionen in ihrer Nachbarschaft reagieren.

Ausblick

Zum Abschluss dieser Ausführungen möchte ich zusammenfassend betonen, dass Verhandlungen und Gerichtsprozesse sich als Strategien keineswegs gegenseitig ausschließen. Ganz im Gegenteil: In der Praxis stehen die beiden Ansätze oft in enger Verbindung miteinander, da sich Unternehmen manchmal erst zur Führung ernsthafter Verhandlungen bringen lassen, nachdem gerichtliche Schritte gegen sie eingeleitet wurden. Hinzu kommt, dass die Verhandlungsparteien sich leichter dazu bringen lassen, konstruktiv zusammenzuarbeiten, wenn ihnen die Angelegenheit andernfalls aus der Hand genommen und einer dritten Instanz übergeben werden könnte, zum Beispiel einem Gericht oder Schlichtungsausschuss. Die Vorbereitung einer reellen Ausweichmöglichkeit wie eines gerichtlichen Vorgehens stärkt die Verhandlungsposition einer Gemeinschaft sowie die Erfolgsaussichten bei einem Prozess. Aus diesem Grunde möchte dieser Artikel Gemeinschaften dazu ermutigen, in ihrer Strategie zur Verteidigung ihrer Rechte von Anfang an die Möglichkeit einer strategischen Prozessführung zu berücksichtigen.

Kapitel 5**Biokulturelle Gemeinschaftsprotokolle:
Ein nützliches Instrument zur Wahrung
von Gemeinschaftsinteressen im Umfeld
der Rohstoffindustrie**

Von Stephanie Booker

Gemeinschaften¹ bedienen sich einer Vielzahl verschiedener, innovativer Werkzeuge, um für ihre Menschen- und Umweltrechte einzutreten. Bisherige Beiträge in diesem Band haben gezeigt, dass ein Ungleichgewicht der Kräfte zwischen Unternehmen und Gemeinschaften häufig ein ernstes Hindernis für die Wahrung der Interessen letzterer im Zusammenhang mit der Rohstoffförderung darstellt. Im vorliegenden Text wird das biokulturelle Gemeinschaftsprotokoll vorgestellt (im Folgenden als „Gemeinschaftsprotokoll“ bezeichnet), ein nützliches Werkzeug, das von Gemeinschaften erfolgreich eingesetzt wird, um sich intern zu mobilisieren und für ihre Rechte einzutreten, wenn Probleme auftreten, die von der Förderindustrie oder Infrastrukturprojekten verursacht werden. Das Gemeinschaftsprotokoll, durchaus als sehr wichtiges Werkzeug zu bezeichnen, ist bislang noch kaum erforscht.

In diesem Beitrag geht es um Gemeinschaftsprotokolle im Allgemeinen – darum, wie Gemeinschaften ihre Protokolle einsetzen, um gegen die Bedrohung ihrer Existenzgrundlagen mobil zu machen, ihr Land und ihre natürlichen Ressourcen zu schützen oder frühzeitig mit externen Parteien Kontakt aufzunehmen und ihre Bedenken und Prioritäten hinsichtlich der Entwicklung zu äußern. Die Ermöglichung gemeinschaftlicher Mobilisierung, interner Lenkung und gemeinschaftsinterner Priorisierung der Bedürfnisse ist ein wichtiger erster Schritt hin zur Herstellung eines Gleichgewichts der Kräfte zwischen Gemeinschaften und externen Akteuren.

Einordnung

Während die Welt kleiner wird und die gut erhaltenen angestammten Ländereien, Territorien und Bodenschätze indigener Völker und örtlicher Gemeinschaften im-

mer mehr zum Ziel inländischer und internationaler Investoren und Rohstoffunternehmen werden, müssen Gemeinschaften (sofern es ihnen möglich ist) über die Nutzung der von ihnen traditionell bewohnten beziehungsweise genutzten Gebiete und Bodenschätze und/oder ihres altüberlieferten Wissens in Verhandlungen treten. Üblicherweise gibt es mehrere Probleme bei diesen Interaktionen:

- Bei der ersten Kontaktaufnahme durch externe Akteure werden oft die Regeln einer Gemeinschaft für den ersten Zugang zu ihr missachtet, wodurch die Grundlage für Schwierigkeiten bei zukünftigen Interaktionen gelegt wird.
- Die Regeln für den Umgang zwischen Gemeinschaften und externen Akteuren werden üblicherweise von Letzteren nach eigenem Gutdünken aufgestellt (ohne Herausforderungen wie Sprachbarrieren und ausreichende Beratungszeit zu berücksichtigen).
- Gemeinschaften haben normalerweise keinen Zugang zu den Informationen beziehungsweise Ressourcen, die es ihnen ermöglichen würden, sich wohlinformiert an Entscheidungen zu beteiligen, die langfristige Projekte betreffen.
- Gemeinschaften werden während der verschiedenen Phasen eines Projekts meist nicht angehört und echte, langfristige Beziehungen zu ihnen werden nur selten gepflegt, gefördert oder aufrechterhalten.
- Es kann Verwirrung darum geben, wer eine Gemeinschaft vertritt, ob einzelne Mitglieder tatsächlich die Interessen der Gemeinschaft als Ganzes vertreten und ob auch die Standpunkte von Randgruppen innerhalb der Gemeinschaft berücksichtigt werden.
- Bei den Gesprächen werden häufig die Rechte nicht beachtet, die der jeweiligen Gruppe zustehen, zum Beispiel das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (free, prior and informed consent).

¹ — In dieser Hinsicht bezeichnet der Begriff der ‚Gemeinschaft‘ zum Zweck der Entwicklung eines Gemeinschaftsprotokolls diejenigen, die sich versammeln, um einen Zusammenschluss zu bilden, meist in Verbindung mit einer bestimmten Ressource oder Angelegenheit. In der Vergangenheit bestanden solche ‚Gemeinschaften‘ aus Menschen, die gleicher ethnischer Herkunft waren, in derselben traditionellen Organisationsform oder in derselben Region lebten oder dort bestimmte Ressourcen nutzten, wie Naturheiler verschiedener ethnischer Zugehörigkeit an einem Ort oder Gruppen verschiedener ethnischer Zugehörigkeit mit unterschiedlichen Existenzgrundlagen, die alle vom selben Infrastrukturprojekt in Kenia betroffen waren.

Indigene Völker und örtliche Gemeinschaften versuchen auf verschiedene Weise, diese Probleme anzugehen. Eine Methode dazu wird im Folgenden näher betrachtet.

Biokulturelle Gemeinschaftsprotokolle

Um auf Augenhöhe und zu den eigenen Bedingungen mit externen Akteuren in Dialog zu treten, artikulieren viele indigene Völker heute offiziell und in allgemein verständlicher Form ihre mündlich überlieferten, althergebrachten Regeln und Verfahren, von denen ihre traditionelle Lebensweise bestimmt war und noch ist. Hergebrachte Normen regeln viele verschiedene Aspekte des Lebens einschließlich der Herrschaftsstrukturen, Entscheidungsprozesse, Zugangsregeln, des Umgangs innerhalb von Gemeinschaften und mit externen Personen sowie des schonenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen. Das formelle Festhalten an den althergebrachten Regeln und Verfahren einer Gemeinschaft ist oft Teil eines Gemeinschaftsprotokolls.

Ein Gemeinschaftsprotokoll² ist ein von Gemeinschaften selbst geführtes und entwickeltes Instrument (das je nach Bedürfnissen und Wünschen einer Gemeinschaft verschiedene Formen annehmen kann), mit dem Gemeinschaften ihr Recht auf Selbstbestimmung bekräftigen können, indem sie unter anderem ihre Werte, althergebrachten Gesetze und Institutionen, Beziehungen zu natürlichen Ressourcen und Entwicklungsprioritäten festhalten. Die Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls „fördert das aktiv teilnehmende Eintreten für die Anerkennung und Unterstützung von Lebensweisen, die auf dem althergebrachten, nachhaltigen Gebrauch der Biodiversität fußen, und zwar im Einklang mit Standards und Verfahren, die in gewohnheitsmäßigen, nationalen und internationalen Gesetzen und Regelwerken formuliert sind“ (Jonas 2010, 109). Die Erstellung eines

Gemeinschaftsprotokolls schließt unabdingbar endogene Entwicklungswerkzeuge und Methoden ein, mit denen die Sichtweisen von möglichst vielen Untergruppen der Gemeinschaft festgehalten werden. Es geht dabei darum, auf die ganz eigenen Fähigkeiten und Stärken einer Gemeinschaft aufzubauen und ihre eigene Veränderungsvision zu unterstützen, basierend auf dem Verstehen und der Wertschätzung der „materiellen, sozialen und spirituellen Aspekte ihrer Existenz, aber in permanentem dynamischem Abgleich mit externen Akteuren und der Welt um sie herum“ (siehe Compas, www.compasnet.org/?page_id=36).

Gemeinschaftsprotokolle lassen sich von Gemeinschaften einsetzen, um externen Bedrohungen entgegenzutreten, sich abzeichnende Chancen zu nutzen und die interne Mobilisierung bei Gemeinschaftsproblemen zu erleichtern. Die Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls stellt eine Gelegenheit für sie dar, um über ihre Identität als Gemeinschaft nachzudenken und sich mit verschiedenen sie betreffenden Gesetzen und Rechten auseinanderzusetzen (Jonas 2010, 109). So können althergebrachte, traditionelle Praktiken mit den Gesetzen in Verbindung gebracht werden, die deren Schutz und Bewahrung auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene gewährleisten. Gemeinschaftsprotokolle lassen sich von Gemeinschaften auch einsetzen, um zu formulieren, was freie, wohlinformierte Zustimmung im Vorhinein und was Konsultation bedeutet. Das kann externen Akteuren als Richtschnur dienen und dabei helfen, Bedenken über ein bestimmtes Projekt zu übermitteln und auch, wie eine Gemeinschaft bestimmte Probleme oder Herausforderungen angegangen sehen möchte. Gemeinschaftsprotokolle verfügen über das Potenzial, Gesetzgebung und Regelwerke zu beeinflussen, insbesondere wenn mehrere Protokolle zu ähnlichen Sachverhalten beziehungsweise Problemen erstellt werden (Shrumm und Jonas 2012, 20).

Mithilfe eines Gemeinschaftsprotokolls lassen sich frühzeitig externe Akteure über die gemeinschaftseigenen Entwicklungspläne informieren, und es lässt sich

² — Zu Beispielen für Gemeinschaftsprotokolle, die von Natural Justice unterstützt werden, siehe: Das Gemeinschaftsprotokoll von Alto San Juan, Chocó, Kolumbien (das sich unter anderem mit den Problemen des illegalen Bergbaus befasst): http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/pdf/Alto_San_Juan_BCP-English.pdf; und das Raika-Gemeinschaftsprotokoll in Indien: http://www.community-protocols.org/wp-content/uploads/documents/India-Raika_Community_Protocol.pdf. Weiterhin hat das Centre for Indigenous Knowledge and Organisational Development (CIKOD) in Ghana kürzlich auch die Tanchara-Gemeinschaft dabei unterstützt, ein biokulturelles Gemeinschaftsprotokoll zu erstellen, um auf Erkundungsaktivitäten eines australischen Bergbauunternehmens zu reagieren. Das Gemeinschaftsprotokoll ist eines von mehreren organisatorischen Werkzeugen, mit denen das CIKOD die Gemeinschaft dabei unterstützt hat, ihre Organisation, ihre rechtliche Selbstbehauptung und ihr Wissen um nationale und internationale Gesetze (zum Beispiel das Recht auf freie, wohlinformierte Zustimmung im Vorhinein) zu verbessern.

schriftlich fixieren, welche Art der Entschädigung beziehungsweise Gewinnbeteiligung für die Gemeinschaft am sinnvollsten ist, wodurch sich Situationen vermeiden lassen, in denen nur sehr wenige Individuen die Nutznießer der Zustimmung „der Gemeinschaft“ sind. Außerdem können Gemeinschaftsprotokolle Darstellungen der Institutionen einer Gemeinschaft enthalten, ihrer natürlichen Ressourcen (und Pflichten diesen gegenüber) und ihrer Rechte gemäß regionalen, nationalen und internationalen Gesetzen. Auf diese Weise versuchen Gemeinschaftsprotokolle, Gesetze und Rechte zu identifizieren und zusammenzustellen, die in verschiedenen nationalen, regionalen und internationalen Rechtssystemen verstreut sind, und sie mit den althergebrachten Sitten und Rechten in der Gemeinschaft in Verbindung zu setzen. Im Falle einer externen Bedrohung kann die Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls Raum dafür schaffen, die potenziellen Auswirkungen eines Förder- oder Infrastrukturprojekts abzuschätzen, und zwar angesichts der althergebrachten Gesetze sowie spirituellen und kulturellen Verbindungen zu den Naturschätzen, Landgebieten, Territorien und Gewässern. Insofern liegt der Wert der Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls nicht allein in seinem Endprodukt, sondern auch in dem Prozess, den die Gemeinschaft angeht und durchläuft, im Eigentumsrecht, das die Gemeinschaft über das Protokoll hat, darin, für was es steht, und in dem Potenzial, das es für die zukünftige Verwendung in sich birgt (Jonas 2010, 109).



© Samy, Tschad (2001)

Jeder Prozess der Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls ist so einmalig wie das Protokoll an sich. Allerdings gibt es mehrere Leitsätze für einen guten Ablauf. Ein solcher Ablauf besitzt im Idealfall folgende Charakteristika:

- Er ist endogen
- Er ist nicht an strenge Zeitvorgaben gebunden
- Er umfasst kollektive Teilnahme und basiert auf den Werten und Verfahrensweisen einer Gemeinschaft
- Er wird in einem für die Gemeinschaft angemessenen Format präsentiert, vermittelt dabei aber die wichtigsten Gesichtspunkte auch effektiv den betreffenden Stellen und Akteuren und
- Berücksichtigt die Werte, Herausforderungen, Zukunftspläne und Rechte der Gemeinschaft auf mehreren Ebenen.³

Um sicherzustellen, dass die Gemeinschaft in größtmöglichem Umfang teilnimmt und die Standpunkte eines breiten Querschnitts der Gemeinschaft einfließen, werden bei partizipatorischen Prozessen eine große Bandbreite von Gemeinschaftsmitgliedern unterschiedlicher Interessengruppen beteiligt (zum Beispiel Frauen, Kinder und Senioren und Seniorinnen) und eine Vielzahl verschiedener Methoden angewandt, um solche Gruppen einzubinden, zum Beispiel Plattformen für verschiedenartige Interessengruppen, grafische Abbildungen, partizipatorische Videos, schriftliche Dokumentation und Rollenspiele (Shrumm und Jonas 2012, 19). Diese partizipatorischen Methoden tragen dazu bei, dass Entscheidungen über die Erschließung von Bodenschätzen hinsichtlich potenziellen Nutzens und ihrer Auswirkungen für alle Gemeinschaftsmitglieder gründlich durchdacht werden und dass für jegliche ausgehandelten Zuwendungen die Abwägungen der Bedürfnisse der ganzen Gemeinschaft ausschlaggebend sind und nicht nur der Bedürfnisse einer Hand voll einflussreicher Personen (Swiderska 2012, 29). Das genaue Vorgehen ist hier sehr wichtig: Sind in ein gut gestaltetes Gemeinschaftsprotokoll nicht die Gedanken, Anstrengungen und Mitwirkung der Gemeinschaft eingeflossen, wird das höchstwahrscheinlich die traditionellen Institutionen und Herrschaftssysteme untergraben (Swiderska 2012, 29). Es liegt in der Natur der Rohstoffförderung, dass sich aus ihr häufig Spaltungen innerhalb von Gemeinschaften

3 — Diese Liste ist nicht erschöpfend. Weitere Informationen entnehmen Sie bitte den Leitsätzen aus dem Werkzeugkasten von Natural Justice unter [http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/pdf/BCP-Toolkit-final-online-version-\(1\).pdf](http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/pdf/BCP-Toolkit-final-online-version-(1).pdf).

ergeben. Um das zu verhindern, ist ein stabiler Prozessablauf von äußerster Wichtigkeit, der sicherstellt, dass qualitativ hochwertige Beiträge von allen Mitgliedern der Gemeinschaft eingeholt werden – von den einflussreichsten bis hin zu den Randschichten. Gemeinschaftsprotokolle werden nicht von externen Parteien bestimmt, oder definiert, oder hierarchisch ‚von oben‘ dokumentiert oder entwickelt, da das die Selbstbestimmtheit der Gemeinschaft beeinträchtigen würde. Wenn der Arbeitsablauf bei der Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls von dieser Art ist, wird er als Werkzeug zur Mobilisierung voraussichtlich weniger effektiv sein, und zwar durch das Fehlen gemeinschaftlicher Teilhabe am Prozess und seinem Ergebnis.

Strategische Verwendung von Gemeinschaftsprotokollen

In Anbetracht der Unzahl von Herausforderungen, mit denen sich Gemeinschaften im Hinblick auf Rohstoffindustrie- und Infrastrukturprojekte konfrontiert sehen, sind sie gezwungen, Gemeinschaftsprotokolle und eine Anzahl weiterer Werkzeuge und Strategien zu entwickeln, um mobil zu machen, für ihre Sache einzutreten, ihre Rechte zu verteidigen, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und Prioritäten zu setzen. Zusätzlich zu Gemeinschaftsprotokollen können sie sich zum Beispiel dafür entscheiden, auf nationaler, regionaler und/oder internationaler Ebene Lobbyarbeit zu betreiben, oder Gerichtsverfahren anzustrengen oder internationale Beschwerdeverfahren zu nutzen. Die Priorisierung der Strategien hängt ab von verschiedenen Faktoren, zum Beispiel den Fähigkeiten und Ressourcen innerhalb der Gemeinschaft, dem Zeitplan eines Projekts, der Brauchbarkeit einer bestimmten Strategie zu einem bestimmten Zeitpunkt, dem gewünschten Endergebnis und dem Weg dorthin (zum Beispiel Verhandlungen oder Vermittlung durch Dritte, vollständiger Abbruch eines Projekts, mehr Öffentlichkeitswirksamkeit für die Bedenken der Gemeinschaft gegen ein Projekt) und davon, ob die Etablierung dauerhafter Beziehungen zu einer externen Partei gewünscht ist oder nicht. Die Brauchbarkeit einzelner Strategien hängt vom Kontext und den Umständen ab, also zum Beispiel von der geförderten Ressource, der bisherigen Betriebsdauer einer Mine, dem jeweiligen externen Akteur und seiner Bereitschaft, mit der Gemeinschaft in Dialog zu treten, und den sozialen, kulturellen, spirituellen und Umweltauswirkungen der jeweiligen Fördertätigkeit.

Der Zeitpunkt der Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls (relativ zur Phase, in der das Projekt sich gerade befindet) dürfte beispielsweise die Entwicklung des Protokolls als Mobilisierungswerkzeug beeinflussen, aber noch mehr die Wirksamkeit des Protokolls als Werkzeug zum Dialog mit externen Beteiligten. In den meisten Fällen werden und wurden Gemeinschaftsprotokolle vor einem Förder- oder Infrastrukturprojekt oder während seiner Anfangsphase erstellt. Verständlicherweise liegt der Vorteil der frühzeitigen Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls darin, dass der Prozess und sein Endergebnis die Gemeinschaft im Idealfall in die Lage versetzen, die Regeln der Zusammenarbeit zwischen dem Unternehmen und ihr mitzubestimmen, über angemessene Kanäle auf Informationen zuzugreifen, einem Projekt die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern, jegliche mögliche Probleme bei einem Projekt abzuwägen, die Diskussion der Entwicklungsprioritäten innerhalb der Gemeinschaft zu entfachen und Art und Umfang der zu erhaltenden Entschädigung schon vor Projektbeginn auszuhandeln. Der Erfolg hängt natürlich von der Bereitschaft eines Unternehmens ab, sich in einen ernsthaften Dialog mit Gemeinschaften zu begeben, wie es häufig in den firmeneigenen Regelwerken und Richtlinien verlangt wird und teilweise auch in internationalen rechtlichen Bestimmungen festgelegt ist.

Sind maßgebliche Aspekte des Gemeinschaftsprotokolls formuliert, können sich Gemeinschaften in einen auf Rechte und Werte aufbauenden Dialog mit externen Akteuren begeben, zum Beispiel staatlichen Behörden und der Privatwirtschaft. Solche Kommunikationsprozesse (auch ‚biokulturelle Dialoge‘ genannt) sind der ‚nächste Schritt‘ bei der strategischen Verwendung von Gemeinschaftsprotokollen, wobei sie als Grundlage für die Interaktion mit externen Beteiligten dienen, gründend auf Gemeinschaftswerten und althergebrachten Normen wie das Gemeinschaftswohl und Respekt vor der Umwelt (Pflege, Verantwortung und Schutz). Derartige Dialoge können zukunftsorientiert auf Wünsche und Pläne aufbauen, wenn die Protokolle formuliert werden, bevor ein Förderprojekt stattfindet, und Gemeinschaften sich in Eigeninitiative mit der Privatwirtschaft in Verbindung setzen, weil sie einen eigenen Plan für Entwicklung, ihre Bodenschätze oder Ähnliches haben. Dialoge können aber auch defensiv sein, wenn Gemeinschaften sich in ihren Rechten verletzt fühlen und darauf hoffen, durch Gespräche mit dem verantwortlichen Akteur

Abhilfe schaffen zu können (vielleicht ein notwendiger erster Schritt, bevor andere Strategien der Lobbyarbeit angewandt werden).

Herausforderungen

Gemeinschaftsprotokolle sind kein Allheilmittel. Wenn die Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls in Eile oder unter Einfluss externer Kräfte oder gemeinschaftsinterner Eliten stattfindet, werden Prozess und Ergebnis voraussichtlich weniger wirkungsvoll sein und eventuell sogar Konflikte innerhalb von Gemeinschaften auslösen, da Einzelpersonen keine Gelegenheit dazu hatten, ihre Bedenken zu äußern und konstruktiv zur Formulierung eines Protokolls beizutragen, das eigentlich gezielt die Sichtweisen eines breiten Querschnitts der Gemeinschaft wiedergeben soll. Angesichts des spaltenden Charakters der Rohstoffförderung kann ein Gemeinschaftsprotokoll, das als repräsentativ für die ganze Gemeinschaft gepriesen wird, die Sorgen der breiten Bevölkerung aber nicht ausreichend widerspiegelt, desaströse Konsequenzen haben.

Drängen externe Beteiligte oder innergemeinschaftliche Eliten Gemeinschaften den Prozess oder das Ergebnis auf, können Gemeinschaften dadurch manipuliert und so gezwungen werden, Projekten beziehungsweise Aktivitäten zuzustimmen. Das kann bedeuten, dass ein breites Spektrum an Gemeinschaftsinteressen hinsichtlich Gemeinschaftsentwicklung, Nutzung von Naturschätzen und Entschädigung beziehungsweise Gewinnbeteiligung nicht angemessen berücksichtigt beziehungsweise an Externe kommuniziert wird. Es kann so geschehen, dass eine ‚Gemeinschaft‘ durch ihr Gemeinschaftsprotokoll Zustimmung zu einem bestimmten Projekt erteilt, obwohl das unter Umständen gar nicht den allgemeinen Wünschen der Gemeinschaftsmitglieder entspricht.

Hinzu kommt, dass durch die besondere Berücksichtigung traditioneller Gesetze oder Entscheidungsprozesse sogar bestimmte Gruppen innerhalb der Gemeinschaft ausgeschlossen oder an den Rand gedrängt werden können (zum Beispiel Frauen, die in manchen Gemeinschaften keine Gelegenheit dazu bekommen, ihre Bedürfnisse und Probleme offen zu artikulieren). Auch erfordert die Erstellung eines Gemeinschaftsprotokolls immer, dass einzelne, ‚verstreute‘ Gesetze und Rechte, die für Gemeinschaften gelten, zusammenge-

stellt und in Einklang gebracht werden. Aktiv auf die Rechte von Gemeinschaften hinzuweisen und für sie einzutreten, kann Konflikte mit und Animositäten bei externen Beteiligten auslösen, zum Beispiel Staatsbediensteten, Firmen und den Medien, vor allem wo bereits Empfindlichkeiten bestehen.

Zusammenfassung

Gemeinschaftsprotokolle sind eine Methode, mit deren Hilfe Gemeinschaften im Angesicht von Rohstoffindustrie- und Infrastrukturprojekten mobil machen und für ihre Rechte eintreten. Sie sind ein wichtiges, gemeinschaftsorientiertes Werkzeug in einem kommerziellen Umfeld, das stark auf die Bedürfnisse und Prioritäten von Regierungen und Privatfirmen ausgerichtet ist. Je nach Qualität ihres Erstellungsprozesses können Gemeinschaftsprotokolle beitragen zur Mobilisierung und Lobbyarbeit im Zusammenhang mit Entscheidungen, Projekten und Aktivitäten, die voraussichtlich Auswirkungen auf eine Gemeinschaft haben werden. Ihr Vorteil liegt darin, dass mit ihrer Hilfe Chancengleichheit hergestellt werden kann, indem die Gemeinschaft ihre Kenntnisse und Handlungsmöglichkeiten bezüglich ihrer Rechte auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene ausbaut. Das Potenzial von Gemeinschaftsprotokollen als Mobilisierungs- und Kommunikationswerkzeug hängt stark von der Tatkraft und dem Einsatz ab, mit dem eine Gemeinschaft ein Protokoll erstellt, und von der Anwendung partizipatorischer Methoden während des gesamten Prozesses. Das Potenzial hängt außerdem in hohem Maße ab von der Offenheit externer Akteure und ihrer Bereitschaft, auf diese Weise mit Gemeinschaften in einen Dialog zu treten. Auch wenn diese veränderlichen Größen eine Rolle spielen, hat die Unterstützung von Gemeinschaften bei der Mobilisierung in solchen Situationen schon an sich mit hoher Wahrscheinlichkeit positive, nutzbringende Wirkung auf andere Strategien der Lobbyarbeit, die die Gemeinschaft sich möglicherweise anzuwenden entscheidet. Deshalb sind Gemeinschaftsprotokolle ein Werkzeug, das weltweit immer mehr Gemeinschaften entwickeln und sich zunutze machen.

Kapitel 6

Ein neues Entschädigungsmodell für die Ölindustrie im Tschad

Von Martin Petry und Lena Guesnet

Das von der Betreibergesellschaft des Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekts eingeführte Entschädigungssystem wurde als Hauptinstrument der Abmilderung negativer Auswirkungen der Ölproduktion auf die im Fördergebiet ansässige Bevölkerung entworfen. Gleichwohl hat die geleistete Entschädigung in den meisten Fällen dieses Ziel nicht erreicht, sondern die durch das Projekt bedingten Probleme sogar noch verschlimmert.

Dieser Artikel benennt zunächst die Defizite des derzeitigen Entschädigungssystems, um anschließend mögliche Optionen für ein Alternativsystem zu umreißen. Entwickelt wurden diese im Rahmen von intensiven Beratungen zwischen Forscher und Forscherinnen und Vertreter_innen der Zivilgesellschaft, die am Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt mitwirken. Die Zielsetzung besteht darin, ein Entschädigungssystem zu entwickeln, das bei jeglichen Öl- und Bergbauprojekten in verschiedenen Gegenden des Tschad zum Einsatz kommen könnte und es gestatten würde, die Lebensgrundlagen der Menschen aufrechtzuerhalten beziehungsweise wiederherzustellen sowie die Menschenrechte der Betroffenen zu berücksichtigen und zu schützen, um so größere soziale Gerechtigkeit zu erreichen und zu nachhaltiger, selbstverwalteter Entwicklung beizutragen.

Entschädigung im Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt

Hintergrund

Das Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt wird von einem Konsortium durchgeführt, das aus ExxonMobil, Chevron und Petronas besteht. Der ExxonMobil-Partner EEPCI (Esso Exploration and Production Chad, Inc.) übernimmt bei diesem Projekt für das Konsortium die Umsetzung der Ölfeldentwicklung vor Ort.

Die Weltbankgruppe ist an diesem Projekt insofern beteiligt, als sie politische und finanzielle Unterstützung beigetragen hat. Während der Planungsphase in den späten 1990er Jahren drängte die Zivilgesellschaft auf eine Verbesserung des Projektkonzepts. Mit Unterstützung der Weltbankgruppe wurden verschiedene Instru-

mente entwickelt und eingesetzt, die die negativen Auswirkungen abmildern und das Erreichen der Hauptziele des Projekts sicherstellen sollten: Die Armut zu verringern und zur Entwicklung beizutragen. Zu diesen Instrumenten gehören ein Plan zur Einnahmenverwaltung, ein Aufsichtsgremium für die Einnahmenverwaltung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, ein regionaler Entwicklungsplan, ein kleiner Projektfonds, aus dem direkte Unterstützung für die betroffenen Gemeinden kommen soll, die Bereitstellung von 5 Prozent der direkten Einnahmen zur Entwicklung im Fördergebiet und ein komplexer Umsiedlungs- und Entschädigungsplan (CRCP).¹ Dieser Plan wurde vor Beginn des Projekts vom Konsortium, den Regierungen des Tschad und Kameruns sowie der Weltbankgruppe ausgearbeitet und beschlossen.

Die Umsetzung des Entschädigungsplans wurde in den Jahren 2006 und 2007 ausgewertet; 2008 formulierte EEPCI den sogenannten LUMAP (Land Use Mitigation Action Plan), den ‚Aktionsplan zur Verringerung des Flächenverbrauchs‘ mit zusätzlichen Entschädigungsmaßnahmen. Trotzdem hat sich die Situation der betroffenen Gemeinden und Familien nicht verbessert.

Als das unabhängige Evaluierungsgremium der Weltbank (Independent Evaluation Group) das Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt als Ganzes bewertete, kam es zu dem Schluss, dass „das grundlegende Ziel des Programms nicht erreicht worden ist, durch den bestmöglichen Einsatz der Öleinnahmen in ökologisch und sozial nachhaltiger Weise die Armut zu verringern und die Regierungsführung im Tschad zu verbessern. Deshalb bewertet das Gremium das Gesamtergebnis des Programms als unbefriedigend, trotz des technischen und finanziellen Erfolgs des eigentlichen Pipelineprojekts“ (IEG 2009, 5; vgl. Horta 2010). Zu dieser Lage kommt es einerseits durch mangelhafte Anwendung der Instrumente, andererseits aber auch durch diverse Mängel in der Konzeption dieser Instrumente.

Diese Mängel sind auch im Entschädigungssystem zu finden. Anstatt zur Stabilisierung beziehungsweise Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der Menschen beizutragen, hat die Entschädigungspraxis von EEPCI die negativen Auswirkungen des Projekts noch verstärkt.

¹ — Der ‚Chad Resettlement and Compensation Plan‘ ist Teil des ‚Environmental Management Plan‘ (EMP). Der ursprüngliche Plan wurde mehrfach abgeändert, nachdem EEPCI auf Schwachstellen hingewiesen hatte.

Allgemeine Anforderungen an ein adäquates Entschädigungssystem

Jedes Entschädigungssystem sieht sich zahlreichen Herausforderungen gegenüber. Zunächst einmal wird für alle Öl- oder Bergbauprojekte Land benötigt, was die Flächen verringert, die für die Menschen im betroffenen Gebiet zur Verfügung steht. Der Bevölkerung Land zu entziehen, bringt eine ernste Gefährdung ihrer Existenzgrundlage mit sich. Die Abschätzung der tatsächlichen Auswirkungen der Landnahme gestaltet sich schwierig, und es ist wahrscheinlich, dass der Flächenbedarf im Laufe der Durchführung eines Projekts noch zunimmt. Die Rekultivierung von Land, das während der Erschließung und Förderung von Rohstoffen genutzt wurde, ist häufig aufwendig und teuer. Zum anderen ist es gerade in ländlichen Gebieten schwierig, neue Erwerbsquellen zu schaffen, die nicht auf Land basieren, und für Landwirte ist es nicht problemlos möglich, für den Broterwerb auf andere Berufe umzusteigen.

In vielen Entwicklungsländern existieren im Hinblick auf Grund und Boden moderne Gesetze und traditionelle Landrechte nebeneinander. Wenn neue Akteure wie die Erdölindustrie auftreten und Landbedarf anmelden, kommt es zu Problemen, weil es kein ausgearbeitetes Landrecht gibt und das Wissen über Grundbesitz und Landnutzungsrechte unzulänglich ist.² Die Beteiligten gelangen dann zu unterschiedlichen Einschätzungen, die oft von falschen Grundannahmen ausgehen.

Die betroffenen Gemeinden haben in den meisten Fällen zu wenig Informationen und Kenntnis über das tatsächliche Ausmaß von Erdölprojekten, um zu fundierten Entscheidungen zu gelangen. „Trotz ihrer geografischen Nähe ist sich eine Gemeinschaft nicht unbedingt des vollen Ausmaßes der Tätigkeit eines Unternehmens bewusst, und die Menschen sind sich unter Umständen nicht darüber im Klaren, dass ein umfangreiches Industrieprojekt Folgen zeitigen könnte, die für sie nicht vorhersehbar sind, zum Beispiel Auswirkungen auf ihre Lebensgrundlage – ein Umstand, der jegliche Verhandlungen über mögliche Entschädigungen noch erschwert“ (Institute for Human Rights and Business 2009, 6). Hinzu kommt, dass jedes Projekt Herausforderungen und Dynamiken mit sich bringt (Zuwanderung

von Fremden, Prostitution, HIV/AIDS, Inflation, strenge Sicherheitsmaßnahmen), die die betroffenen Gemeinschaften über die Maßen belasten können. Das kann, wenn es schlecht gesteuert wird, Konflikte und Fragmentierung mit sich bringen. Ein Entschädigungssystem muss sehr sensibel sein, um derartige Dynamiken nicht noch zu verschlimmern, und muss sich bei seiner Arbeit in den betroffenen Dörfern und Gemeinden auf starke, anerkannte und wohlorganisierte Strukturen stützen.

Hauptmerkmale des Ansatzes von EEPIC und daraus resultierende Schwierigkeiten

EEPCI hat im Tschad folgenden Ansatz zum Umgang mit diesen allgemeinen Herausforderungen gewählt:

Der Entschädigungsplan wurde von externen Fachleuten ausgearbeitet. Die Betroffenen wurden über verschiedene Aspekte informiert, aber es fanden keinerlei Beratungen oder Verhandlungen mit Dörfern und Gemeinden statt, die es letzteren gestattet hätten, an der Konzeption des Plans mitzuwirken.

Im südlichen Tschad ist die Existenzgrundlage der Ackerbau und somit von der Verfügbarkeit von Land abhängig. Die Landnahme durch das Ölprojekt stellt daher ein hohes Risiko für die Existenzgrundlage und den Lebensunterhalt dar.³ Der ursprüngliche CRCP hatte den Flächenbedarf unterschätzt: „Aufeinander folgende Schritte der zunehmenden Besitznahme von Land zum Zweck der Ausdehnung der Ölfelder (die vom CRCP nicht vorausgesehen werden konnten) haben zusammengekommen Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Land gehabt, die weit über der im CRCP eingeplanten Größenordnung lagen. [...] Dadurch hat sich der bereits bestehende Landmangel stark verschärft, was dazu führte, dass die Landbevölkerung Ackerbau mit langfristig nicht aufrecht zu erhaltenden, kurzen Rotationsperioden und zu kleinen Brachflächen betrieb“ (Barclay et al. 2007, iii).

Die Fragmentierung der Grundstücke aufgrund der verschiedenen Einrichtungen der Erdölförderungsinfrastruktur führt zu zusätzlichem Flächenverlust, da kleine Landstücke, die zwischen den verschiedenen Fördereinrichtungen übrig bleiben, nicht mehr genutzt werden können.

² — Erst kürzlich, im Jahr 2012, ist eine von der Association Ngaoubourandi in Auftrag gegebene Untersuchung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu dem Ergebnis gekommen, dass mehrere Gesetze im Tschad einschließlich der Verfassung die althergebrachten Regelungen des Bodenrechts berücksichtigen (All-Yom et al. 2012).

³ — Dazu kommt, dass viele Bauern schon vor Projektbeginn in prekären Verhältnissen lebten. Gefährdeten Haushalten Land zu entziehen, führt schnell zu unerträglichen Verhältnissen.

Vorübergehend genutztes Land zurückzugeben, könnte die Situation prinzipiell verbessern. EEPCI hat einen Teil des in Besitz genommenen Landes rekultiviert, aber seine Bodenqualität reicht für Ackerbau nicht aus. Im Rahmen einer mit Vertreter_innen aus der Zivilgesellschaft gemeinsam durchgeführten Untersuchung im Jahre 2012 erkannte EEPCI an, dass die von ihm praktizierte Rekultivierung unzureichend war und nicht zu den erwarteten Ergebnissen führte (Esso-CCDL 2012).

Gewohnheitsmäßig gehört das vom Ölprojekt betroffene Land in den Gemeinden bestimmten ethnischen Gruppen und Großfamilien. Die traditionellen Autoritäten (Chef de Terre und andere) bestimmen über die Bodennutzung und den Zugang zu Landflächen. Es gibt keinen individuellen Grundbesitz, aber die Familien haben gesicherten Zugriff auf mehr oder weniger klar abgegrenztes Land, solange sie es nutzen. Dieses Zugriffsrecht wird von den Eltern an die Kinder weitergegeben.

Die Verfassung des Tschad erkennt die traditionellen Regelungen des Bodenrechts an, was der Entschädigungsplan von EEPCI allerdings nicht tat. Aufgrund dessen fand keine Entschädigung für das Land an sich statt (Djeralar 2010, 67). In der Annahme, dass alles für das Projekt beanspruchte Land Staatsbesitz sei, leistete EEPCI lediglich für ‚Investitionen‘ auf diesem beziehungsweise in dieses Land Entschädigungszahlungen. Zu diesen Investitionen gehören unter anderem Feldfrüchte, Bäume, Häuser, Hütten, Zäune und Bienenkörbe. Die Zahlung von Entschädigungen ausschließlich für Investitionen auf dem Land und nicht für das Land selbst ist ein Beleg für mangelnde Kenntnis der rechtlichen Bedingungen im Tschad.

Der Entschädigungsplan ist auf das Individuum hin konzipiert, und entsprechend wurde der größte Teil der Entschädigungszahlungen an Einzelpersonen geleistet. Gemeinschaften und ihre Bedürfnisse, zum Beispiel Zusammenhalt, Konfliktvermeidung und Solidarität, wurden nicht berücksichtigt, und ebenso wenig die potenziellen Auswirkungen der Entschädigungspraxis auf die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften. Dörfer erhielten nur dann Entschädigungen (Brunnen, Unterrichtsräume, Krankenstationen), wenn EEPCI keine Einzelperson für eine Entschädigung ermitteln konnte, zum Beispiel bei einer Ausgleichszahlung für eine Stätte religiöser Bedeutung.

EEPCI berechnete die Höhe der Entschädigung für Investitionen auf Grundlage der Marktpreise. Laut EEPCI „waren seit dem Beginn des Projekts 1998 11.494

Einzelpersonen betroffen und erhielten Entschädigung. [...] Seit Beginn der Datensammlung zu diesem Thema hat das Projekt mehr als 9,4 Milliarden XFA⁴ in bar ausgezahlt“ (EEPCI 2013, 11).

Die Verteilung von Geld führte zum Phänomen der ‚Monetarisierung der sozialen Beziehungen‘, was negative Auswirkungen auf soziale Institutionen hatte. Beispielsweise kann die Eheschließung nicht mehr die Aufgabe erfüllen, Solidarität und Zusammenhalt zwischen Familien zu erzeugen (Hoinathy 2013). Indem EEPCI Ausgleichszahlungen leistete, gab sie ‚Land‘ einen Preis, einen monetären Wert, was zur Besetzung und zum ‚Verkauf‘ von Land führte, zu Konflikten und zum Versagen der traditionellen Mechanismen der Landzuteilung (vgl. Barclay et al. 2007, 2–11).

In einigen Fällen wurde das Geld aus den Entschädigungszahlungen für Investitionen verwendet, häufiger wurde es verbraucht, und in den meisten Fällen trug es nicht dazu bei, die Existenz nachhaltig zu sichern. In einem Umfeld, in dem Menschen keinen Zugang zu finanziellen Dienstleistungen haben und es keine Möglichkeiten der Geldanlage gibt, kann Geld keine Erwerbstätigkeit ersetzen, die auf Land beruht. Deshalb ist Geld in den ländlichen Gegenden des Tschad das am schlechtesten geeignete Mittel der Entschädigung.

Man erkannte zwar an, dass die Betroffenen neues Land benötigen würden, aber EEPCI sah sich nicht verantwortlich dafür, das Land zu ersetzen, und „der CRCP ging davon aus, dass die Betroffenen sich den Zugang zu Ersatzland mithilfe traditioneller Mechanismen der Landzuteilung und, als äußerster Lösung, Selbstumsiedlung sichern würden“. Allerdings waren „die traditionellen Mechanismen nicht dazu in der Lage, den Zugang zu Ersatzland zu gewährleisten, und zwar aus mehreren Gründen. Dazu gehören Neid und Verweigerung von Land als Vergeltungsmaßnahme durch diejenigen, die keinerlei Ausgleichszahlungen erhalten hatten, Zurückhalten von Land in der Hoffnung, für dieses vom Projekt Entschädigung erhalten zu können, und in einigen Dörfern Mangel an Land. Im Rahmen der Evaluierung konnte kein einziger Fall festgestellt werden, in dem ein Haushalt von sich aus umsiedelte, um an Ersatzland zu gelangen“ (Barclay et al. 2007, iii).

Obwohl die Umsiedlung durch EEPCI im Plan als Option existiert, wurde sie in der Praxis nur als Notlösung behandelt und anscheinend bewusst vermieden, indem man stattdessen andere Optionen wie eine Ausbildung außerhalb der Landwirtschaft oder in verbesserten landwirtschaft-

4 – 9,4 Milliarden XFA entsprechen 14.330.200 Euro

lichen Methoden anbot. „Bei der Auswertung wurde kein einziger Haushalt angetroffen, der davon berichten konnte, die Umsiedlung als Option angeboten bekommen zu haben. Hier wurde also der CRCP nicht befolgt“ (Barclay et al. 2007, 9). Die im Rahmen der genannten Ausbildungen erworbenen Fähigkeiten sind kaum dazu geeignet, den Lebensunterhalt zu sichern, da es keine Arbeitsplätze und fast keinen Bedarf für die Produkte der örtlichen Handwerker gibt. Land stellt den maßgeblichen Produktionsfaktor der Bauerngemeinschaften im Tschad dar. Es gab und gibt in den Erdölfördergebieten keine Existenzsicherung ohne Land.

Paradigmenwechsel hin zu einem neuen Entschädigungsmodell

Um die verheerenden Auswirkungen der derzeitigen Praxis zu vermeiden, schlagen wir⁵ einen fundamentalen Wechsel vom aktuellen minimalistischen Ansatz des CRCP hin zu einem neuen Modell vor. Dieses legt den Schwerpunkt auf die Sicherung der Existenzgrundlagen, den Respekt der Landrechte der Gemeinschaften, die Bedeutung der Gemeinschaft und auf Partizipation der, und Interaktion mit den Gemeinschaften.

Das neue Entschädigungsmodell beruht auf den folgenden Prinzipien:

- **Wiederherstellung der Lebensgrundlage:** Das Grundprinzip und -ziel des anvisierten Entschädigungsplans sind der Schutz und die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen. Das Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt stellt eine sehr hohe Belastung für die Gemeinschaften dar. Es hat Auswirkungen auf das Produktionssystem, die Lebensweise als Ganzes und bedroht Existenzgrundlagen und sogar das Überleben in den Erdölfördergebieten. Der vorgeschlagene Plan soll Aktivitäten, Ressourcen, Entwicklungsmöglichkeiten bewahren beziehungsweise wiederherstellen und Ansätze zur Erhaltung der sozialen Beziehungen entwickeln.
- **Respekt für die Rechte der betroffenen Gemeinschaften:** Der Entschädigungsplan erkennt die traditionellen Regelungen des Zugangs zu Land an und hat zum Ziel, diese Regelungen zumindest so lange intakt zu halten, bis moderne Gesetze an ihre Stelle treten. „Unter keinen

Umständen sollen traditionell oder kulturell legitimierte Landbesitzer oder indigene Völker oder Gruppierungen negativer Diskriminierung hinsichtlich ihrer Rechte oder Ansprüche auf Land, Besitz oder natürliche Ressourcen ausgesetzt werden“ (Brot für die Welt 2007, 21). Internationale Verträge wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) werden befolgt. Der Entschädigungsplan will beitragen zu Respekt und Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, vor allem des Rechts auf Entwicklung.

- **Land für Land:** Die bevorzugte Entschädigungsoption besteht darin, Land durch Land zu entschädigen. Schon die von EEPCI in Auftrag gegebene Auswertung bestand auf dieses Prinzip: „Die grundsätzliche Empfehlung [...] lautet, dass das Projekt sein Programm zur Wiederherstellung der Existenzgrundlagen überarbeiten und das Ersetzen von Land zu seinem Schwerpunkt machen muss“ (Barclay et al. 2007, 9). Der Haushalt, der das Land verliert, bekommt es ersetzt. Sollte im Dorf oder der Gemeinde kein Land zur Verfügung stehen, muss die vorrangige Option die Umsiedlung sein, da es dann unmöglich ist, die Lebensgrundlage innerhalb des betroffenen Gebiets aufrechtzuerhalten beziehungsweise wiederherzustellen. Umsiedlung – konzipiert als umfassendes Entwicklungsprojekt – stellt eine geeignete Option dar, um extreme Armut und den Verlust jeglicher Entwicklungschancen zu verhindern.
- **Schwerpunkt Gemeinschaft:** Die gemeinschaftliche Verantwortung für den Boden und die Bodennutzung wird anerkannt. Entschädigung findet auf Gemeinschaftsebene statt (Dorf oder Gemeinde), nicht individuell. Es wird eine Bestandsaufnahme der Bedürfnisse und Rechte aller im Ölfördergebiet ansässigen Mitglieder einer Gemeinschaft durchgeführt, um darauf basierend eine Strategie mit dem Ziel nachhaltiger Entwicklung für alle zu entwickeln.
- **Partizipation und Konsultation:** Alle Konsultationen werden so organisiert, dass die Gemeinschaften Zugang zu allen nötigen Informationen haben, was eine gut informierte Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinschaften ermöglicht. Die bei den Konsultationen zum Einsatz kommenden Instrumente sind darauf angelegt, eine einvernehmliche Lösung zu erreichen. Die Beteiligung an der Umsetzung des Entschädigungsplans ist Bestandteil des Prozesses.

⁵ — Auf Grundlage von Literatur (Hoinathy 2013, Djerlar 2010) und Workshops mit Vetreter und Vertreterinnen aus der Zivilgesellschaft, religiösen Führer und Führerinnen und traditionellen Autoritäten in der Ölförderregion Doba seit 2010.



© Adji, Tschad (2001)

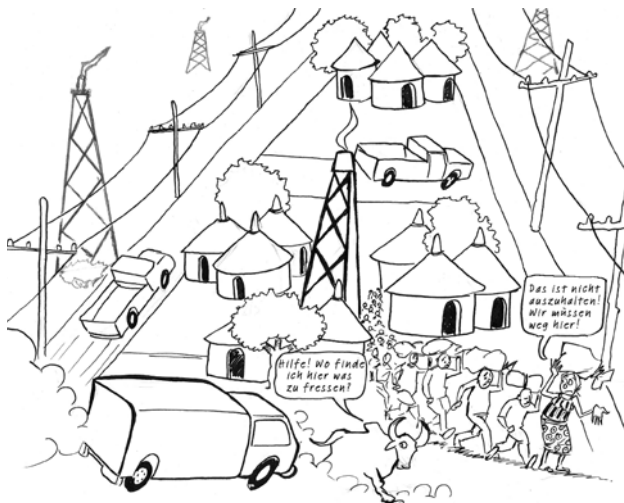
Praktische Umsetzung des neuen Modells

Noch vor der Übernahme des ersten Grundstücks werden Konsultationsgespräche organisiert. Der Zeitplan und die einzelnen Schritte der Beratungen werden gemeinschaftlich festgelegt. Die Konsultationsgespräche über die Entschädigungen sind Teil eines größeren Prozesses, der auch andere Aspekte abdeckt, zum Beispiel Gesundheit und Sicherheit. Im Rahmen dieses größeren Prozesses hat das Unternehmen Gelegenheit, sich mit der Lebensweise und Organisation der einzelnen Gemeinschaften vertraut zu machen, während diese wiederum die Arbeitsweise des Unternehmens kennenlernen. Während dieser Beratungen ist die Schaffung von Vertrauen von höchster Priorität.

Während der Beratungstreffen werden alle Gesichtspunkte des Entschädigungssystems besprochen und Lösungen erarbeitet. Es ist wichtig sicherzustellen, dass man zu einer gemeinsamen Sicht der Dinge gelangt, was

die Auswirkungen des Projekts und die erforderlichen Entschädigungen angeht. Der Beratungsprozess richtet sich nach dem Konzept des free prior and informed consent (FPIC), also der freien, vorherigen und informierten Zustimmung: Bei vorgesehenen Projekten, die möglicherweise Land in Mitleidenschaft ziehen, das eine Gemeinschaft nach Gewohnheitsrecht besitzt, bewohnt oder auf andere Weise nutzt, hat diese Gemeinschaft Mitspracherecht und kann dem Projekt entweder zustimmen oder es ablehnen (Hill et al. 2010). Frei bedeutet hier, dass keinerlei Gewalt, Einschüchterung, Beeinflussung, Zwang oder Druck von Seiten des Staates oder der Firmen ausgeübt wird. Die betroffenen Gruppen müssen genug Zeit erhalten, um alle Informationen zur Kenntnis zu nehmen und eine Entscheidung zu treffen. Sie müssen außerdem alle relevanten Informationen erhalten, damit wohlinformiert über Zustimmung oder Ablehnung beschlossen werden kann. Diese Informationen müssen in einer Sprache vorliegen, die ihnen leicht verständlich ist. Die Gruppen müssen außerdem Zugang

zu unabhängigen Informationen haben (zum Beispiel von Fachleuten für rechtliche oder technische Fragen), zusätzlich zu den Informationen, die die Projektentwickler und Projektentwicklerinnen beziehungsweise die Regierung zur Verfügung stellen. Zustimmung bedeutet im Prinzip, dass die Betroffenen das Recht haben, in jedem Stadium des Projekts Ja oder Nein zu sagen, sogar bei Projektbeginn. Wenn es auch unrealistisch sein könnte, zu erwarten, dass die Regierung des Tschad und die Ölfirmen sich mit diesem Vetorecht bei Förderprojekten einverstanden erklären, sollten Sie zumindest akzeptieren, dass Einverständnis hinsichtlich des Entschädigungsplans erzielt werden muss.



© Adj, Tschad (2001)

Während des Beratungsprozesses wird ein Planungsverfahren unter Beteiligung der Gemeinschaften durchgeführt, um diesen zu gestatten, Entwicklungskonzepte für die Gemeinden, Dörfer und gegebenenfalls auch Haushalte zu entwerfen. Diese Konzepte dienen dann als Richtschnur bei Interventionen und insbesondere Entschädigungsmaßnahmen.

Was das Ersetzen von Land angeht, besteht der erste Schritt in einer realistischen Abschätzung des Flächenbedarfs des Projekts. Zerstückelte Grundstücke, also Land, das durch infrastrukturelle Einrichtungen oder aus Sicherheitsgründen vom anderen Land abgeschnitten ist, muss dabei als verloren bewertet werden, da es nicht für die Landwirtschaft genutzt werden kann, auch wenn das Ölunternehmen es nicht im eigentlichen Sinne nutzt.

Es muss zwischen Dörfern unterschieden werden, die über Land verfügen, und Dörfern oder sogar Landkreisen (Kantone), die über kein Land verfügen.

- Wenn auf Dorf- beziehungsweise Kantonsebene genug Land zur Verfügung steht, wird die Ersatzregelung auf Dorf- beziehungsweise Kantonsebene unter Berücksichtigung der traditionellen Landnutzungsregelungen verhandelt und umgesetzt. Das Land muss von gleicher Qualität wie das abgetretene sein. Die betroffenen Haushalte bleiben weiterhin im Dorf ansässig.
- Wenn auf Dorf- beziehungsweise Kantonsebene kein Land zur Verfügung steht, ist eine Umsiedlung der betroffenen Haushalte erforderlich, vorzugsweise in Gruppen oder als ganze Dorfgemeinschaften.

Umsiedlung: Der Hauptgrund für eine Umsiedlung ist mangelnde Verfügbarkeit von Boden innerhalb der Gemeinde.

Für alle Umsiedlungsmaßnahmen wird ein spezielles Konsultationsverfahren organisiert, das so lange andauert, bis Einigkeit erzielt wird. An diesem Verfahren werden sowohl die Umzusiedelnden beteiligt als auch die Gemeinschaften, die diese aufnehmen sollen.

Jegliche Umsiedlungen werden in Form von Entwicklungsprogrammen konzipiert und durchgeführt. „Umsiedlungsmaßnahmen sollten also messbare Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage und des sozialen Wohls der betroffenen Personen und Gemeinschaften zum Ergebnis haben“ (IFC 2002, 11). Gastgebergemeinschaften profitieren ebenso von Entwicklungsmaßnahmen wie der Errichtung von Brunnen oder Schulen. Besonderes Augenmerk gilt Bemühungen um die Aufrechterhaltung beziehungsweise Stärkung sozialer Beziehungen.

Die Betroffenen erhalten Land, das in seiner Qualität dem bislang genutzten Land mindestens entspricht und damit dazu geeignet ist, ihre aktuellen und möglichst auch zukünftigen Bedürfnisse zu befriedigen. Die umgesiedelten Haushalte erhalten am neuen Standort feste Bodennutzungsrechte, und zwar, ohne dass dafür Gebühren oder traditionelle Tributzahlungen entrichtet werden müssen. Für Haushalte, die von Frauen, Kindern oder Angehörigen anderer besonders gefährdeter Personengruppen geleitet werden, müssen in Fällen, in denen das örtliche Recht beziehungsweise die Gepflogenheiten ihre Rechte auf den Besitz von Land, festen Gütern oder Unternehmen nicht voll anerkennen, Sonderregelungen getroffen werden (IFC 2002, 36). Sollten keine eindeutigen Verfahren zur Festlegung der Grundbesitzverhältnisse bestehen, werden sowohl den Umgesiedelten als auch den Haushalten der Gastgebergemeinschaften vorläufige Nutzungsrechte angeboten.

Nach Möglichkeit werden Gruppen von Haushalten oder ganze Dörfer gemeinsam umgesiedelt, nicht Einzelpersonen oder einzelne Haushalte. Heilige Stätten, Friedhöfe und andere Orte von spiritueller oder kultureller Bedeutung werden am alten Ort belassen und unter Schutz gestellt. Den Gemeinschaften wird der Zugang zu diesen Stätten garantiert und sie entscheiden gemeinsam mit den Behörden über die Nutzung von Land, das nicht unmittelbar von den Unternehmen genutzt wird (abgetrennte Grundstücke), zum Beispiel als Weide oder für die Wiederaufforstung.

Wenn einem Haushalt nur in einem geringen Umfang Land entzogen wird, also bis zu einer Größenordnung, die für ihn tragbar ist, können andere Formen der Entschädigung zur Anwendung kommen. Diese Größenordnung muss klar definiert werden und hängt stark davon ab, wie prekär die Lage des Haushalts bereits ist und über wie viel Nutzfläche er verfügt. Es bestehen zwei Möglichkeiten:

- 1) Entschädigung über Sachleistungen wie Material, Werkzeuge und Saatgut, um den Anbau zu erleichtern.
- 2) Finanzielle Entschädigung. Um negative Folgen auszuschließen, gelten bei der finanziellen Entschädigung diese Grundsätze:
 - Geld wird nicht an Einzelpersonen ausgezahlt, sondern immer nur an Haushalte beziehungsweise Familien.
 - Für die Bewertung des zu entschädigenden Schadens findet ein transparentes Berechnungsschema Anwendung. In die Berechnung fließen das Potenzial des Bodens für die Existenzsicherung sowie potenzielle Risiken ein.
 - Bevor Gelder fließen, erhalten die Betroffenen eine Beratung darüber, wie es nutzbringend eingesetzt werden kann. Diese Beratung wird von einer Einrichtung oder Nichtregierungsorganisation durchgeführt, der die Gemeinschaften vertrauen. Ein Investitionsplan für mindestens 50 Prozent der Geldsumme wird gemeinsam mit der Familie erarbeitet und ihr wird Begleitung während seiner Umsetzung angeboten.

Kollektiventschädigung: Bei Gemeinschaften, deren Land ohne Umsiedlung ersetzt wird, werden außerdem Gemeinschaftsprojekte zur Verbesserung des Zugangs zu einer Grundversorgung die Existenzsicherung unterstützen.

Alle Entschädigungsmaßnahmen (Ersetzen von Land, Umsiedlung, Entschädigung durch Sachmittel oder Geld) werden systematisch mit Unterstützung zur

Verbesserung der Ackerbaupraxis durch Intensivierung, Diversifizierung und Landschaftsschutz verbunden. Grundstücke, die für die Landwirtschaft ungeeignet sind (Grundstücke zwischen Einrichtungen zur Ölgewinnung sowie vorübergehend industriell genutztes zurückerhaltenes Land) kann für andere Zwecke genutzt werden, beispielsweise als Weideland oder zur Wiederbewaldung. Die Betroffenen erhalten Unterstützung bei der Planung (Begleitung) und der Umsetzung (Material, zum Beispiel Zäune). Diese Unterstützung wird von wissenschaftlichen und landwirtschaftlichen Beratungsdiensten geleistet, die vom Staat oder von Nichtregierungsorganisationen geleitet werden.

Überwachung und Beschwerdemechanismen

Ein effektives Entschädigungssystem bedarf effektiver Beobachtung und einer Möglichkeit für die Gemeinschaften, Bedenken zu äußern. Dies muss gewährleistet werden durch ein Überwachungssystem und einen Beschwerdemechanismus auf Unternehmensebene. Überwachung und Beschwerdemechanismus sind nicht beschränkt auf den Bereich der Entschädigungen, sondern können auch benutzt werden, um andere Auswirkungen und Probleme anzugehen.

Das Überwachungssystem besteht aus zwei Elementen: Einem Beobachtungsteam, das über die gesamte Dauer des Ölprojekts Daten sammelt, die Umsetzung überwacht und Berichte des Unternehmens und der Verwaltung analysiert, und einer Plattform, auf der die Überwachungsergebnisse reflektiert und Entscheidungen getroffen sowie diese Ergebnisse und Entscheidungen veröffentlicht werden. Während das Beobachtungsteam ausschließlich aus Fachleuten, Vertreter_innen der Gemeinschaften und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft besteht, arbeiten diese im Rahmen der Plattform mit Repräsentanten und Repräsentantinnen der Unternehmen und der Regierung zusammen.

„Ein Beschwerdemechanismus auf Unternehmensebene ist ein Verfahren, das vom Unternehmen organisiert wird sowie vor Ort beheimatet und offiziell geregelt ist, um Bedenken oder Beschwerden der Gemeinschaften hinsichtlich der Aktivitäten oder des Verhaltens einer Firma, ihrer Vertragspartner oder ihrer Angestellten wahrzunehmen und auszuräumen“ (Hill 2010, 7). Als Überwachungssystem deckt dieser Mechanismus alle Aspekte des Ölförderprojekts ab, schließt aber explizit das Entschädigungssystem mit ein. „Ein effektiver, mit den Menschenrechten vereinbar beschwerdemechanismus

kann von Firmenaktivitäten betroffenen Gemeinschaften eine Möglichkeit bieten, ihren berechtigten Bedenken Gehör zu verschaffen, sich in einem Verfahren zur Findung annehmbarer Lösungen zu engagieren und in diesem Verfahren zusammen mit anderen die Federführung zu übernehmen. Ein Beschwerdemechanismus auf Unternehmensebene kann dazu beitragen, dass Missstände identifiziert, gelindert und möglicherweise beseitigt werden, bevor sie eskalieren und noch größerer Schaden entsteht“ (Hill 2010, 6).

In Anlehnung an Empfehlungen von Professor John Ruggie (UN-Sonderbeauftragter für Unternehmen und Menschenrechte) soll der Beschwerdemechanismus des neuen Entschädigungsplans legitim, zugänglich, vorhersehbar, gerecht, rechtekompatibel und transparent sein und auf Dialog und Beteiligung basieren.⁶

Zusammenfassung

Das Entschädigungssystem, das im südlichen Tschad derzeit von EEPCI angewendet wird, ist ungeeignet, die Existenzgrundlage der betroffenen Gemeinschaften zu erhalten. Eine neue Herangehensweise ist erforderlich. Dieser Beitrag hat beschrieben, wie ein derartiges neues Modell aussehen könnte. Das Hauptziel des Modells liegt in der Bewahrung der Existenzgrundlagen. Seine wichtigsten Merkmale sind, dass Land durch Land entschädigt wird, um finanzielle Entschädigungen zu vermeiden, und dass in dem Fall, dass diese unvermeidbar sind, der

gemeinschaftlichen Dimension mehr Beachtung geschenkt wird, anstatt Einzelpersonen in den Mittelpunkt zu stellen.

Entschädigung allein kann nicht alle Probleme lösen, die von der Ölförderung geschaffen werden. Behörden und Unternehmen müssen weitere Maßnahmen ergreifen und dabei ein besonderes Augenmerk auf junge Menschen richten, die sich von der Ölförderung Veränderungen und Vorteile erwarten. In Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und Nichtregierungsorganisationen sollte das Unternehmen Programme schaffen, die den Jugendlichen den Zugang zu Schulbildung, Berufsausbildung und Beschäftigung erleichtern. Derartige Programme müssen zusätzlich zu einem Entschädigungsprogramm angeboten werden. Die Herausforderung bei einer von der Landwirtschaft völlig unabhängigen Berufsausbildung besteht darin, durch angestellte oder selbstständige Berufstätigkeit ein tragfähiges Einkommen zu erwirtschaften.

Die Diskussion über ein andersartiges Entschädigungssystem wurde angestoßen, um dem Dialog zwischen den am Tschad-Kamerun-Öl- & Pipeline-Projekt Beteiligten eine Richtung zu geben, aber auch im Hinblick auf neue Öl- und Bergbauprojekte in anderen Teilen des Tschad. Dieser Artikel stellt eine Zusammenfassung der Ideen dar, die im Rahmen von Workshops mit Mitgliedern der Zivilgesellschaft, religiösen Führern und traditionellen Führungspersonen in der Ölförderregion Doba gesammelt wurden, und soll zu weiteren Diskussionen anregen.

6 — (a) Rechtmäßig: Versehen mit einer klaren, transparenten und hinreichend unabhängigen Organisationsstruktur, die sicherstellt, dass keine an einem Beschwerdeverfahren beteiligte Partei den fairen Ablauf des Verfahrens beeinträchtigen kann;

(b) Zugänglich: Den an einer Teilnahme unter Umständen Interessierten bekannt gemacht und angemessene Unterstützung bietend für betroffene Parteien, die mit Zugangshindernissen konfrontiert sind, zum Beispiel hinsichtlich Sprache, Lesefähigkeit, Wissen um die Möglichkeit der Beschwerde, finanzieller Lage, geografischer Entfernung oder Angst vor Repressalien;

(c) Berechenbar: Mit einer klaren, öffentlich gemachten Struktur samt Zeitrahmen für die einzelnen Schritte und mit Klarheit darüber, welche Arten von Verfahren möglich sind und welche Ergebnisse mit ihnen erreicht werden können (und welche nicht), und ausgestattet mit einem Mechanismus, um die Umsetzung der Ergebnisse zu überwachen;

(d) Ausgewogen: Dafür sorgend, dass die betroffenen Parteien angemessenen Zugang zu Informationsquellen, Beratung und Expertise haben, um sich unter fairen Bedingungen und Chancengleichheit an einem Beschwerdeverfahren beteiligen zu können;

(e) Rechtekompatibel: So angelegt, dass die Ergebnisse im Einklang stehen mit international anerkannten Standards der Menschenrechte;

(f) Transparent: Mit ausreichender Transparenz hinsichtlich des Verfahrens und des Ergebnisses, um den gefährdeten öffentlichen Interessen gerecht zu werden und wo immer möglich Transparenz vorauszusetzen; vor allem nichtstaatliche Mechanismen sollten hinsichtlich der Aufnahme von Beschwerden und der wichtigsten Bestandteile der Verfahrensergebnisse transparent sein;

(g) Auf Dialog und Beteiligung basierend: Mit Schwerpunkt auf Verfahren mit direktem und/oder vermitteltem Dialog, um einvernehmliche Lösungen zu finden, und so, dass verbindliche Entscheidungen durch Verfahren unter Leitung unabhängiger Dritter gefällt werden, ob gerichtlich oder außergerichtlich (UN/HRC, 2011, 6).

Kapitel 7

Fazit

Von Lena Guesnet und Marie Müller

Die vorliegende Veröffentlichung hat einige der typischen Konflikte beleuchtet, die im Zuge von Großinvestitionen und den mit ihnen einhergehenden Entschädigungsprozessen aufkommen. Die Vorstellung unterschiedlicher Herangehensweisen hat gezeigt, wie einige der zahlreichen im Zusammenhang mit Entschädigungen stehenden Herausforderungen gemeistert werden können. Die vorgestellten Ansätze sind die strategische Prozessführung, gemeinschaftliche Entwicklungsverträge, biokulturelle Gemeinschaftsprotokolle und die Wiederherstellung von Existenzgrundlagen. Mit ihrer Hilfe können Gemeinschaften, die von Rohstoffförderprojekten und anderen Großinvestitionen betroffen sind, die bestmöglichen Ergebnisse erreichen und einige der im ersten Beitrag dieses Bandes erörterten Konflikte überwinden.

Schäden und Nutznießer

Eines der Themen, auf die in den Artikeln immer wieder die Sprache kommt, ist die Macht der Definition: Wer hat die Macht, festzulegen, worin die auftretenden Schäden bestehen, wer davon betroffen ist und wer verhandlungsberechtigt ist? Wie im Artikel über gemeinschaftliche Entwicklungsverträge (CDAs) klar wird, können solche Verträge zwischen Investoren und betroffenen Gemeinschaften nur dann Nutzen für die Bevölkerung entfalten, wenn die Verhandlungen dazu auf Augenhöhe stattfinden. Das ist keine unwesentliche Voraussetzung. Eine Gemeinschaft dazu zu befähigen, kompetent mit einem Rohstoffunternehmen zu verhandeln, verlangt Zeit und Ressourcen und ist keineswegs eine leichte Aufgabe. Um Konflikte innerhalb der von Projekten betroffenen Gemeinschaften zu vermeiden, sollten diejenigen, die im Namen der Gemeinschaft an Verhandlungen teilnehmen, dazu auch legitimiert sein, und das Verfahren sollte für die Betroffenen so transparent wie möglich ablaufen.

Die Beiträge über biokulturelle Gemeinschaftsverträge (BCP) und rechtliche Strategien für Gemeinschaften bieten Hinweise dazu, wie Gemeinschaften das jeweilige Kräfteverhältnis im Blick behalten und ihre eigene Position stärken können. Die Artikel beschäftigen sich mit zwei verschiedenen, jedoch sich ergänzenden Arten, auf die Gemeinschaften sich auf Entschädigungsverhandlungen vorbereiten können: Die eine besteht darin, die Werte, Rechte und Regeln einer Gemeinschaft zu reflektieren und ausdrücklich zu kommunizieren. Bei der anderen geht es darum, dem Prozess und Verfahrensfrä-

gen so viel Aufmerksamkeit zu schenken, wie man es bei der Vorbereitung auf ein Gerichtsverfahren tun würde (Sammeln von Beweismitteln, Festlegung von Aufgaben und Vollmachten der Repräsentanten sowie zeitlichem Rahmen der Verhandlungen usw.).

Für den Fall, dass sich die Verhandlungsposition einer Gemeinschaft nicht schnell und umfassend genug verbessern lässt, kommen alle drei Beiträge zu dem Schluss, dass es für eine Gemeinschaft die ratsamste Lösung sein kann, sich vom Verhandlungstisch zurückziehen und andere Strategien anzuwenden, zum Beispiel strategische Prozessführung oder Öffentlichkeitsarbeit. Dasselbe gilt, wenn von einem Dialog beziehungsweise Verhandlungsprozess keine greifbaren Ergebnisse zu erwarten sind oder das Unternehmen dabei in erster Linie beabsichtigt, sein eigenes Bild in der Öffentlichkeit zu verbessern.

Ausmaß und Art der Entschädigung

Bei der Betrachtung der Frage danach, wer für was entschädigt werden soll, lässt sich am Beispiel des Tschad ein Einblick in die Nachteile gewinnen, die individuelle und monetäre Entschädigung mit sich bringen – vor allem, wenn kein partizipatorischer Entscheidungsprozess vorangegangen ist. Die Autor_innen treten für einen Entschädigungsansatz ein, der die Wiederherstellung der Existenzgrundlagen (livelihoods) in den Mittelpunkt stellt, da auf diese Weise ein besseres Verständnis der Lebenswirklichkeit der Betroffenen erlangt wird und am Ende eine angemessenere Entschädigung steht, die unter Umständen sogar dem Ziel tatsächlicher Gerechtigkeit nahekommt. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, einen Einblick in die Lebensbedingungen der Betroffenen zu gewinnen und dabei mehr als nur die wirtschaftlichen Indikatoren für die Lebensqualität zur Kenntnis zu nehmen. So würde ein Ansatz, der von den Lebensgrundlagen ausgeht, auch den sozialen und spirituellen Bereich abdecken, also zum Beispiel Fälle, in denen im Rahmen eines Projekts heilige Bäume, heilige Stätten, Orte von Initiationsriten usw. verschwinden oder entweiht werden oder bislang bestehende Gemeinschaftsstrukturen möglicherweise hinfällig werden. Dieser Ansatz teilt mit rechtbasierten Ansätzen wie der strategischen Prozessführung zum Schutz der Menschenrechte die Berück-

sichtigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Diese Sichtweise stellt außerdem klar, dass Personen, die eine Entschädigung erhalten, keine Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen sind, sondern Inhaber und Inhaberinnen von Rechten, denen wieder zu ihrem Recht verholfen wird.

Um die Wiederherstellung beziehungsweise sogar Verbesserung der Existenzgrundlagen zu gewährleisten, muss das Unternehmen sich zunächst – anhand von Stellungnahmen der Betroffenen – ein Bild davon machen, wie die vom Projekt betroffenen Menschen bislang ihren Lebensunterhalt verdient haben. Nur so kann das Unternehmen – zusammen mit den Betroffenen – ein angemessenes Entschädigungsmodell entwickeln. Gemeinschaftsprotokolle bieten ein zweckdienliches, innovatives Instrument, um sich genau dieses Bild zu machen.

Da sich bei Grund und Boden für die zeitliche Dimension des Wertes schwerlich ein Geldbetrag errechnen lässt und monetäre Entschädigung verheerende Auswirkungen hat – wie am Beispiel des Tschad zu erkennen ist – ist es hier am besten, Land mit Land zu entschädigen. Das ist auch für die Wiederherstellung der Existenzgrundlagen am zweckdienlichsten, vor allem, wenn auch die soziale Dimension berücksichtigt wird.

Ist in der Nähe des ursprünglichen Landes einer Person, einer Familie oder eines Dorfes kein geeignetes Land verfügbar, muss die Möglichkeit der Umsiedlung angeboten werden. Wenn wie im Tschad Existenzgrundlagen zerstört werden, deren Verlust sich mit Geld oder Sachleistungen nicht ausgleichen lässt, wäre eine Umsiedlung die bessere Lösung – vorausgesetzt, sie läuft nicht als reiner Ersetzungsvorgang ab, sondern erfüllt das Ziel von Wiederherstellung und Verbesserung der Lebensgrundlagen.

Vollstreckbarkeit und Umsetzung

Die Erfahrungen mit gemeinschaftlichen Entwicklungsverträgen (CDAs) haben gezeigt, dass sich Auseinandersetzungen über die Umsetzung von Vereinbarungen vermeiden lassen, indem so klar wie möglich festgehalten wird, wie die Umsetzung stattzufinden hat. Der Vertrag sollte auch Instrumente vorsehen, mit denen sich die Umsetzung erzwingen lässt, indem beschrieben wird, was im Fall der Nichterfüllung zu geschehen hat. Außerdem müssen Mechanismen eingerichtet werden, mit denen sich schon im Frühstadium Bedenken anmelden

lassen. Mithilfe derartiger Beschwerdemechanismen kann die Partei, die die Umsetzung der Entschädigungsmaßnahmen als mangelhaft ansieht, diese Tatsache frühzeitig ansprechen und mit der anderen Partei eine gemeinsame Lösung finden. Beschwerden können auch während der Verhandlungen geäußert werden. Und es kann empfehlenswert sein, schon in diesem frühen Stadium des Entschädigungsprozesses auch die Möglichkeit der Mediation vorzusehen.

Ungleichgewicht der Kräfte und die Rolle des Staates

Ein wiederkehrendes Thema in den Beiträgen ist das des Ungleichgewichts der Kräfte zwischen investierenden Unternehmen und Gemeinschaften. In allen Beiträgen bleibt der Staat auf bemerkenswerte Weise außen vor. Das hängt mit der Tatsache zusammen, dass staatliche Institutionen sich nur ungern in Beziehungen zwischen Unternehmen und Gemeinschaften einmischen und oft ihre Pflicht zum Schutz der von Investitionen betroffenen Bevölkerung vernachlässigen, was sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrienationen gilt. Auf dem von AG Tschad, BICC und Brot für die Welt ausgerichteten Workshop im November 2012 lag der Schwerpunkt auf zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an Dialogen mit Unternehmen beteiligt sind, während die Rolle des Staates bei Entschädigungsprozessen nur angeschnitten wurde. Angesichts der Tatsache, dass die Gründe für Konflikte bei der Entschädigung eng mit den Beziehungen zwischen Staat und Gemeinschaften verknüpft sind, scheint es gerechtfertigt, die Rolle zu überdenken, die staatliche Institutionen bei Entschädigungsprozessen spielen könnten und sollten. Es wäre lohnenswert, dieses Thema im Rahmen der Diskussion über gerechte Entschädigung weiterzuverfolgen.

Literaturverzeichnis

Seite 7-12:

Cernea, Michael (2003): For a new economics of resettlement: A sociological critique of the compensation principle, *International Social Science Journal*, Vol.55, No.175, S. 37-45.

Cernea, Michael (2008): Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed, *Water Science and Engineering*, Vol.1, No.1, S. 89-120.

Grawert, Elke und Andrä, Christine (2013): Oil Investment and Conflict in Upper Nile State, South Sudan, BICC Brief 48. Bonn: Bonn International Center for Conversion.

Kanbur, Ravi (2003): Development economics and the compensation principle, *International Social Science Journal*, Vol.55, No.175, S. 27-35.

Lindsay, Jonathan M. (2012): Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects, *PPP Insights*, Vol.1, No.3, S. 1-10.

Lo, Marieme S. (2010): Revisiting the Chad-Cameroon Pipeline Compensation Modality, Local Communities' Discontent, and Accountability Mechanisms, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol.30, No.1-2, S. 153-174.

Martinez-Alier, Joan (2001): Mining conflicts, environmental justice, and valuation, *Journal of Hazardous Materials*, Vol.86, S. 153-170.

Seite 13-20:

Altman, Jon (2012): Indigenous Rights, Mining Corporations, and the Australian State. In S. Sawyer & E.T. Gomez (Eds.), *The Politics of Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, and the State* (S. 46-74). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Barsh, Russell L und Krisma Bastien (1997): *Effective Negotiation by Indigenous Peoples*. Geneva: International Labour Office.

Coumans, Catherine (2008): *Realising Solidarity: Indigenous peoples and NGOs in the contested ter-*

rain of mining and corporate accountability. In C. O'Faircheallaigh & S. Ali (Eds.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility* (S. 42-66). Sheffield: Greenleaf.

CSRM (Centre for Social Responsibility in Mining) (2011): *ERM Extractive Industries Source Book, Good Practice Notes on Community Development Agreements*. Brisbane: CSRM. Download at <https://www.csrml.uq.edu.au/Portals/o/docs/CSRM-CDA-report.pdf> (Zugriff: 14. Februar 2012).

ERM (Environmental Resources Management) (2010): *Mining Community Development Agreements, Final Report for the World Bank*. Washington DC: ERM. Download at: <http://www.sdsg.org/wpcontent/uploads/2011/06/CDA-Report-FINAL.pdf> (Zugriff: 16. März 2012).

Filer, Colin (Ed.) (1999): *Dilemmas of Development: The social and economic impact of the Porgera gold mine*. Canberra: Asia Pacific Press.

Gibson, Ginger und Ciaran O'Faircheallaigh (2010): *IBA Community Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements*. Ottawa: Walter & Duncan Gordon Foundation.

Gross, Julian (2008): Community Benefits Agreements: Definitions, Values and Legal Enforceability, *Journal of Affordable Housing*, Vol.17, No.1-2, S. 35-58.

Harvey, Bruce und Simon Nish (2005): Rio Tinto and Indigenous Community Agreement Making in Australia, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, Vol.23, No.4, S. 499-510.

Haselip, James (2011): Transparency, consultation and conflict: Assessing the micro-level risks surrounding the drive to develop Peru's Amazonian oil and gas resources, *Natural Resources Forum*, Vol.35, S. 283-92.

Kennett, Stephen A (1999): *A Guide to Impact and Benefits Agreements*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law.

- Katona, Jacqui (2002): Mining Uranium and Indigenous Australians: The fight for Jabiluka. In G. Evans, J. Goodman and N. Lansbury (Eds.) *Moving Mountains: Communities Conflict Mining & Globalisation* (S. 195-206). London: Zed Books.
- Lowe, Nichola und Brian J. Morton (2008): Developing Standards: The Role of Community Benefits Agreements in Enhancing Job Quality, Community Development: *Journal of the Community Development Society*, Vol.39, No.2, S. 23-35.
- McAteer, Emily, Jamie Cerretti und Saleem Ali (2008): Shareholder Activism and Corporate Behaviour in Ecuador. In C O'Faircheallaigh and S Ali (Eds.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries and Corporate Social Responsibility* (S. 180-97). Sheffield: Greenleaf.
- O'Faircheallaigh, Ciaran (2000): Negotiating Major Project Agreements: The 'Cape York Model'. Canberra: Australian Institute for Aboriginal and Torres Strait Islander Studies.
- O'Faircheallaigh, Ciaran (2002): Implementation: The Forgotten Dimension of Agreement-Making in Australia and Canada, *Indigenous Law Bulletin*, Vol.5, S. 14-17.
- O'Faircheallaigh, Ciaran (2008): Negotiating Protection of the Sacred? Aboriginal-Mining Company Agreements in Australia, *Development and Change*, Vol.39, No.1, S. 25-51.
- O'Faircheallaigh, Ciaran (2013): Community Development Agreements in the Mining Industry: An Emerging Global Phenomena, *Community Development*, Vol.44, No.2, S. 222-38.
- Sawyer, Suzana und Edmund Terence Gomez (Eds.) (2012): *The Politics of Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Seite 22-27:**
European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR) und Claudia Müller-Hoff (2012): *Ma-*
king corporations respond to the damage they cause. Strategic approaches to compensation and corporate account". European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR), Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst Evangelisches Werk für die Diakonie und Entwicklung e.V. und MISEREOR.
- Seite 27-31:**
Jonas, Harry, K. Bavikatte und H. Shrumm (2010): Biocultural Community Protocols and conservation pluralism, *Policy Matters*, Vol.17, S. 102-112.
- Shrumm, Holly und H. Jonas (eds) (2012): *Biocultural Community Protocols: A Toolkit for Community Facilitators*. Cape Town: Natural Justice.
<http://www.communityprotocols.org/toolkit>.
- Swiderska, Krystyna et al. (2012): Community Protocols and free, prior informed consent - overview and lessons learnt, *Biodiversity and culture: Exploring community protocols, rights and consent. Participatory Learning and Action*, Vol.65, S. 25-40. <http://pubs.iied.org/14618IIED.html>.
- Internet: Compas, "Endogenous Development"
www.compasnet.org/?page_id=36 (Zugriff: 10. Dezember 2013).
- Seite 32-39:**
All-Yom, Djérambété und Madji, Magloire (2012): *Gestion du foncier dans la commune de Moundou-Etat des lieux*. Moundou: Association Ngaoubourandi.
- Barclay, Robert und Koppert, George (2007): *Chad Resettlement and Compensation Plan - Evaluation Study-Main Report*. Paris: Groupe d'Étude des Populations Forestières Équatoriales.
- Brot für die Welt (Mai, Wolfgang/Petry, Martin) (2007): *Principles for the conduct of company operations within the oil and gas industry. A paper prepared and submitted for discussion by a working group of interested German NGOs*. Stuttgart: Brot für die Welt.
- Djeralar, Miankeol (2010): *Vivre avec le pétrole - Etude sur les conditions de vie des villages en zone pétrolière de Doba au Tchad. Rapport*. Moundou/Berlin: Arbeitsgruppe Tschad.

- Grawert, Elke und Andrä, Christine (2013): Oil Investment and Conflict in Upper Nile State, South Sudan, BICC brief 48. Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- EEPCI (Esso Exploration and Production Chad Inc.) (1998): Chad compensation and resettlement plan. Chad Export Project. Februar 1998.
- EEPCI (Esso Exploration & Production Chad Inc.) (2013): Land Use Mitigation Action Plan. Annual Individual Livelihood Restoration. Report 2012.
- Esso-CCDL (2012): RAPPORT DE MISSION ESSO-CCDL 29. Mai 2012. Unveröffentlichter Bericht. August.
- Hoinathy, Remadji (2013): Pétrole et changement social au Tchad. Rente pétrolière et monétisation des relations économiques et sociales dans la zone pétrolière de Doba. Paris: Karthala.
- Hoinathy, Remadji (2013): Erdöl und sozialer Wandel im Süden des Tschads. Analyse. Berlin: Brot für die Welt.
- Horta, Korinna (2010): The logic was sound, but reality interfered - The World Bank Group and the Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project. Berlin: Arbeitsgruppe Tschad.
- Hill, Christina; Lillywhite, Serena und Simon, Michael (2010): Guide to Free Prior and Informed Consent. Carlton: Oxfam Australia.
- Hill, Christina (2010): Community - company grievance resolution: A guide for the Australian mining industry. Carlton: Oxfam Australia.
- IEG (Independent Evaluation Group) (2009): The World Bank Group program of support for the Chad Cameroon petroleum development and pipeline construction program performance assessment report. Report no.: 503 15. Washington: Independent Evaluation Group.
- IFC (International Financial Corporation) (2002): Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan. Washington: International Finance Corporation.
- Institute for Human Rights and Business (2009): Preventing conflicts over land: Exploring the role of business and the value of Human Rights approaches. Draft Position Paper. London: Institute for Human Rights and Business.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2013): What is a livelihood? Download at: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/from-crisis-to-recovery/what-is-a-livelihood/> (Zugriff: 15. Oktober 2013).
- Petry, Martin und Bambé, Naygotimti (2005): Le pétrole du Tchad - Rêve ou cauchemar pour les populations? Paris: Editions Karthala.
- Ruggie, John (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Addendum: Piloting principles for effective company/stakeholder grievance mechanisms: A report of lessons learned. A/HRC/17/31/Add.1. New York: UN General Assembly, Human Rights Council.

Herausgeber

Brot für die Welt -
Evangelischer Entwicklungsdienst

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Bonn International Center for
Conversion (BICC)
Pfarrer-Byns-Straße 1
53121 Bonn
Tel +49 228 91196-0
Mail bicc@bicc.de
www.bicc.de

Redaktion Andreas Dieterich,
Claudia Frank, Lena Guesnet,
Marie Müller

V.i.S.d.P. Thomas Sandner

Layout Büro Schroeder

Titelfoto Astrid Meyer, Misereor

Fotos Seite 4 Christof Krackhardt

Art.Nr.: 129 501 690

Berlin, August 2014

**Brot für die Welt -
Evangelischer Entwicklungsdienst**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
Mail info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de