

Wirtschaftliche Erschließung und Land-Besitzansprüche der Eingeborenen-Bevölkerung im kanadischen Norden

Von ERHARD TREUDE, Münster

Vom 22. bis 25. Oktober 1973 fand im Kopenhagener Reichstagsgebäude die erste „Konferenz der arktischen Völker“ statt, zu der Vertreter verschiedener Eskimo-, Indianer- und Lappen-Organisationen von Alaska bis Finnland erschienen waren. Die Möglichkeit einer gemeinsamen Abwehr der existentiellen Bedrohung durch die staatstragenden Völker ihrer Heimatländer hatte zu diesem Treffen geführt; gemeinsam verabschiedete man Resolutionen, in denen gefordert wurde, die drohende totale Überfremdung dieser im Grenzraum der Ökumene lebenden ethnischen Gruppen abzuwenden: durch die Garantie ihrer kulturellen Eigenständigkeit und — damit eng verbunden — die Anerkennung angestammter Rechte auf die traditionellen Siedlungs- und Wirtschaftsgebiete sowie ein allgemeines Mitspracherecht bei der wirtschaftlichen Entwicklung der arktisch-subarktischen Räume. Der Fragenkreis dieser Landbesitzansprüche, der in den letzten Jahren zum zentralen Thema der Diskussion wurde, soll im folgenden ausführlicher behandelt werden.

Besitzrechte der Indianer und Eskimos

Für Kanada ist ein solches Aufbegehren der etwa 40 000 Eskimos und subarktischen Indianer zwischen dem Yukon Territory und Nordlabrador eine Erscheinung erst der allerjüngsten Zeit. Nach Jahrzehnten bzw. Jahrhunderten paternalistischer Bevormundung durch die in den Norden kommenden Euro-Kanadier — Händler, Missionare, Polizisten und endlich Verwaltungsbeamte — wurden erst vor wenigen Jahren mit Gemeinderäten und Genossenschaften die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, die es der eingeborenen Bevölkerung erlauben, zunächst einmal auf lokaler Ebene ihre Angelegenheiten selbständig und in Eigenverantwortung zu verwalten. Gleichzeitig entstanden in der Zwischenzeit regionale Zusammenschlüsse, die eine überörtliche Zusammenarbeit innerhalb der verschiedenen Bevölkerungsgruppen herstellen und deren Interessen auch nach außen vertreten. Da der-

artige Organisationen ohne fremde finanzielle Unterstützung jedoch kaum funktionsfähig sind, ergibt sich die — auf den ersten Blick — paradoxe Situation, daß die kanadische Bundesregierung letztlich die gegen sie gerichteten Aktionen selbst erst ermöglicht.

Die Ansprüche der eingeborenen kanadischen Bevölkerung auf Nießbrauch und Besitz von Grund und Boden ergeben sich aus der voreuropäischen Besiedlung bestimmter Räume; als solche wurden sie in der Vergangenheit von der englischen und später kanadischen Rechtsprechung anerkannt. Deutlich lassen sich in der kanadischen Geschichte in der Behandlung derartiger Besitzansprüche drei zeitliche Perioden erkennen, aus denen gleichzeitig eine räumliche Anordnung ersichtlich wird (SANDERS 1973):

Die erste Periode fällt in die Zeit vor 1763 und ist gekennzeichnet durch das Festsetzen europäischer Siedler in den heutigen atlantischen Provinzen und im St.-Lorenz-Tal der Provinz Québec. Zwar liegen bereits für die Mitte des 17. Jh. Anweisungen der britischen Krone an die Gouverneure vor, den Indianern nicht den Besitz jener Gebiete streitig zu machen, in denen sie damals lebten und zumeist Jagd und Fischfang ausübten. Die Wirklichkeit sah jedoch so aus, daß die hier bereits ansässigen indianischen Gruppen zurückgedrängt und z. T. auch vernichtet wurden; zu vertraglichen Regelungen irgendwelcher Art ist es nicht gekommen.

Die zweite Periode beginnt mit der „Royal Proclamation“ des Jahres 1763, in der Besitzrechte der Eingeborenen ausdrücklich anerkannt wurden, wenn auch mit zwei Einschränkungen: Bei dem den Indianern zuerkannten Land handelt es sich nicht um Privat-, sondern ausschließlich um Kollektivbesitz, der zum andern nur an die Krone veräußert werden kann. Die Grundkonzeption dieser Proklamation bestand im Festlegen einer europäischen Siedlungsgrenze und der Ausweisung eines Indianer-Territoriums, in dem nichtindianische Ansiedlungen untersagt waren. Mit wachsendem „weißen“ Bevölkerungsdruck konnte diese Grenze verschoben werden,

indem Teile des als Jagdgebiet bereitgestellten Raumes von den Indianern an die Krone abgetreten wurden — ein Verfahren, das in zahlreichen bis 1923 zwischen indianischen Gruppen und der Krone geschlossenen Verträgen in Ontario, den Prärie-Provinzen sowie dem westlichen Teil der Northwest Territories seinen Niederschlag fand. In jedem Fall waren Konsultationen zwischen Vertretern beider Seiten vorausgegangen, ehe ein Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Gebiet durch Zusicherung geeigneter Gegenleistungen abgelöst wurde. In der Regel verpflichtete sich dabei die Regierungsseite zur Einrichtung von Reservationen, zu jährlichen Zahlungen an die Gruppe sowie zum Unterhalt von Schulen, zumeist auch zur Lieferung von Munition und Netzgarn und — da angesichts der geringen den Indianern belassenen Flächen zumindest in Südkanada das Ende der Jagdmöglichkeiten bereits vorauszu- sehen war — von Saatgut, Vieh und landwirtschaftlichem Gerät. In einer Reihe von Verträgen, bei denen es sich um Land handelte, das für eine spätere euro-kanadische Aufsiedlung nicht in Frage kam, behielten die Indianer ausdrücklich das Recht, in den abgetretenen Gebieten zu jagen und zu fischen; der Schluß liegt nahe, daß die kanadische Regierung damit anerkannte, daß das Besitzrecht der Indianer mehr umfaßte als nur den Nießbrauch, wären doch sonst in derartigen Fällen Abtretungsverträge überflüssig gewesen.

Die dritte Periode ist gekennzeichnet durch ein Aufgeben der bis 1923 geübten Praxis der Schließung von Landabtretungsverträgen und betrifft neben der Provinz British Columbia vor allem die marginalen Räume Kanadas: Yukon Territory, Northwest Territories, N-Québec und Labrador, den festländischen Teil der Provinz Newfoundland. Von den beiden Territorien abgesehen, in denen Ottawa ohnehin weisungsbefugt ist, vermochte die Bundesregierung in dieser Phase ihre Eingeborenenpolitik nicht gegen den Widerstand der Provinzregierungen durchzusetzen, obgleich sie zur Wahrung der Interessen der Eingeborenen verfassungsmäßig berechtigt und sogar verpflichtet ist. Denn durch den North America Act von 1867, in welchem dem kanadischen Dominion volle politische Autonomie gewährt wurde, wurde ausdrücklich der Bundesregierung in Ottawa, nicht den Provinzregierungen die Sorgepflicht für die Indianer und die für sie bereitgestellten Räume auferlegt.

Als sich im Sommer 1969 der kanadische Premierminister gegen die weitere Anerkennung eingeborener Besitzrechte aussprach, sofern sie nicht bereits in bestehenden Verträgen ausdrücklich anerkannt

wären, schien sich ein Abrücken von der seit über 200 Jahren eingenommenen Haltung abzuzeichnen. Daraufhin versuchte der Stamm der Nishga-Indianer in British Columbia, die Berechtigung seiner Ansprüche auf ein Tal gerichtlich bestätigen zu lassen. Das Berufungsgericht der Provinz stellte dazu 1971 fest, daß die „Royal Proclamation“ von 1763 für das damals noch nicht existente British Columbia keine Gültigkeit besitzen könne und zudem eine rechtliche Anerkennung derartiger Ansprüche bei Fehlen einer Anerkennung durch die Legislative oder Exekutive nicht möglich sei. Eine 1971 eingereichte Beschwerde beim Obersten Bundesgericht in Ottawa führte 1973 zu keiner eindeutigen und endgültigen rechtlichen Klärung des Sachverhalts, da die Meinung der Richter geteilt war, das Verfahren aber aus verfahrenstechnischen Gründen zu Fall kam. In der Zwischenzeit fanden jedoch erste Gespräche zwischen den Indianern von British Columbia und der Bundesregierung — ohne Vertreter der Provinz — über die strittige Frage statt, so daß angenommen werden darf, daß Ottawa in der Zukunft zu dem bereits in der Vergangenheit eingenommenen Standpunkt zurückkehren wird. Im August 1973 ließ die Bundesregierung erklären, daß sie bereit sei, mit Indianern und auch Eskimos über deren Ansprüche zu verhandeln. Eine umfassende Klärung, gegebenenfalls auch eine Ablösung sämtlicher eingeborenen Besitzrechte, ist vor allem angesichts der sich abzeichnenden Erschließung des kanadischen Nordens zur Rohstoffgewinnung nicht länger aufschiebbar.

Einzuschließen in eine solche grundsätzliche Klärung sind die Rechtstitel der kanadischen Eskimos. Wenn im North America Act auch nur von „Indianern“ gesprochen wird, so ist seither durch mehrere gerichtliche Entscheidungen diese Bezeichnung auf „Eingeborene“ ausgedehnt worden, d. h. Ottawa fällt auch ausdrücklich die Sorgepflicht für die Eskimos zu. Landabtretungsverträge mit eskimoischen Gruppen sind in der kanadischen Arktis bisher erst einmal geschlossen worden: 1770 ließ sich die von Deutschland aus operierende Herrnhuter Brüdergemeine in N-Labrador von Eskimos ein Stück Land gegen Geschenke vertraglich abtreten, um dort im folgenden Jahre die Missionsstation Nain zu errichten.

Das James-Bay-Projekt in Nord-Québec

Seit die Regierung der Provinz Québec im April 1971 Pläne für den Bau eines Wasserkraft-Groß-

projektes am SE-Ufer der Hudson Bay bekanntgab, hat dieses James-Bay-Projekt im Mittelpunkt der Diskussion gestanden. In der vorliegenden Abhandlung sollen jedoch weder die — zweifellos berechtigten — Einwände gegen das kostspielige Projekt aus energie- wie volkswirtschaftlicher Sicht diskutiert werden¹, noch soll die — sicherlich ebenso begründete — Frage nach Vertretbarkeit der Unternehmung angesichts der von Experten vorausgesagten Gefährdung des subarktischen Lebensraumes in den Vordergrund gestellt werden. Hier interessiert vielmehr das Problem der Durchsetzbarkeit eines derartigen Projektes gegen den erklärten Willen und unter Mißachtung vorhandener Besitzansprüche der im James-Bay-Bereich lebenden Eingeborenen.

Nachdem der ursprüngliche Plan abgeändert und auf eine Nutzbarmachung der südlichsten Flüsse vorerst verzichtet wurde, sieht das Projekt folgendes vor: Am La Grande River werden vier Hauptkraftwerke mit einer installierten Gesamtkapazität von 8,4 Mio. kW errichtet, dazu rund 150 km Deiche sowie eine Vielzahl von Staudämmen und Wehren gebaut. Um eine ganzjährig gleichmäßige Wasserführung des La Grande sicherzustellen, sollen außerdem die Oberläufe dreier benachbarter Flüsse aufgestaut und umgeleitet werden, so daß zusätzlich zu den vor den Kraftwerken geschaffenen Staubecken noch große Stauseen entstehen (vgl. Abb.). Der damit erfaßte Einzugsbereich des La Grande beträgt 98 000 km², zuzüglich der Anzapfungen der drei anderen Flußsysteme sogar 167 000 km². Die direkten Auswirkungen des Projektes werden jedoch in einem bedeutend größeren Raum spürbar werden: Durch die Umleitungen wird sich etwa die Wasserführung des Koksoak River an seiner Mündung in Ungava Bay um 20 %, die des La Grande Baleine (früher: Great Whale) River gleich um 38 % verringern.

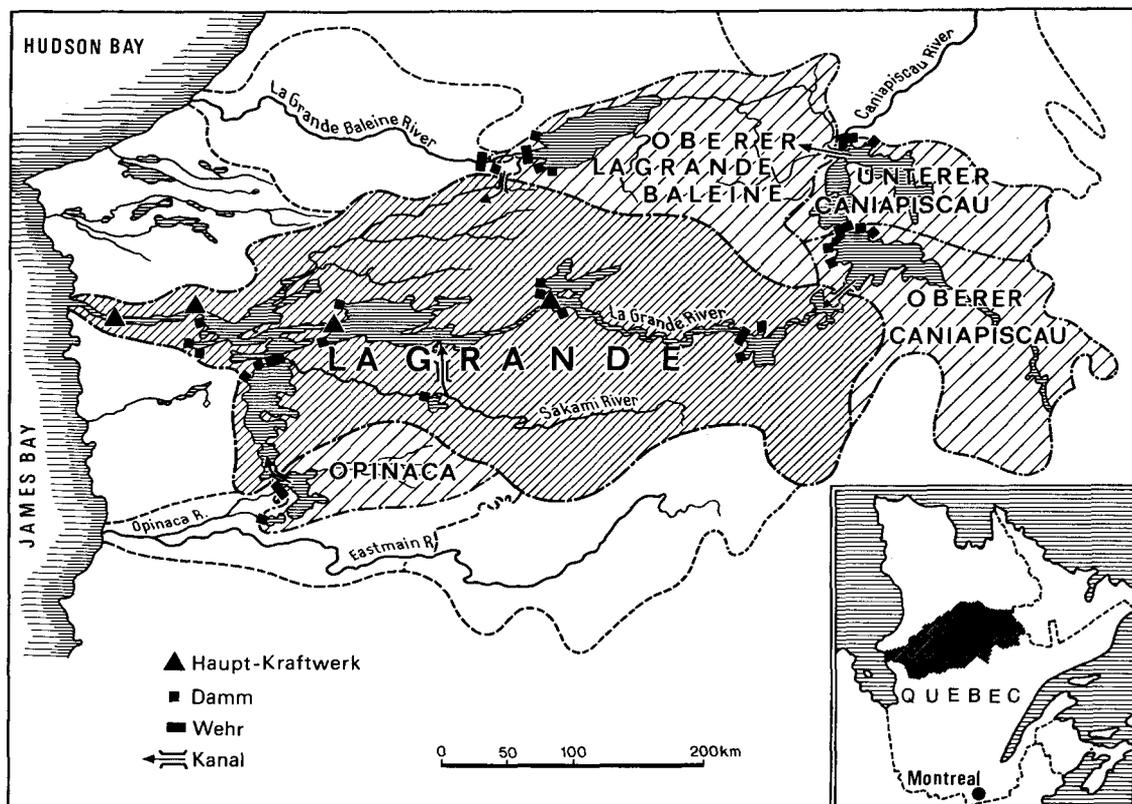
Im Juli 1971 bemühten sich Vertreter der an der E-Küste der Hudson Bay lebenden Indianer- und auch Eskimo-Gruppen erfolglos, den für sie zuständigen Minister im Dept. of Indian and Northern Affairs in Ottawa zu einer Intervention gegen dieses ihre Existenz bedrohende Projekt zu bewegen. Im November 1972, nachdem bereits die ersten Bauarbeiten angelaufen waren, versuchten sie, die Weiterführung auf gerichtlichem Wege durch eine einstweilige Verfügung zu unterbinden, um damit bis zu einer späteren grundsätzlichen Klärung den status quo zu erhalten. Nach sechsmonatigem Anhörungsverfahren, bei dem 167 Zeugen, darunter Wissenschaftler der verschiedensten Fachrichtungen, zu Wort gekommen waren, wurde im November 1973

vom Obersten Gerichtshof der Provinz Québec ein Baustopp verfügt. In seiner Entscheidung ging das Gericht davon aus, daß durch eine Fortführung des Projektes die noch stark von Jagd, Fallenstellen und Fischfang geprägte wirtschaftliche Existenz eines Großteils der hier lebenden eingeborenen Bevölkerung gefährdet werde, die betroffenen Gruppen aber gewillt seien, diese traditionell orientierte Wirtschaft auch in der Zukunft beizubehalten.

Ausdrücklich erkannte das Gericht außerdem die Landbesitzrechte der Indianer an, ohne sie allerdings näher zu definieren. Dabei war die Frage irrelevant, ob die „Royal Proclamation“ des Jahres 1867 auch für das Gebiet des damals im Besitz der Hudson's Bay Company befindlichen Rupert Land, zu dem der heutige Nordteil der Provinz Québec gehörte, Gültigkeit besitzt. Entscheidend war vielmehr, daß sich die Provinz Québec im „Québec Boundaries Extension Act“ von 1912, durch den ihr die nördlichen Gebiete zugeschlagen wurden, ausdrücklich der Bundesregierung gegenüber verpflichtet hatte, die Rechte der Indianer dieses Bereichs anzuerkennen und Abtretungen dieser Titel in gleicher Weise zu erreichen, wie sie bis dahin durch die Bundesregierung praktiziert worden war, d. h. durch Verträge. In Übereinstimmung mit dieser damals eingegangenen Verpflichtung folgte das Gericht, daß die Provinz Québec ohne vorherige Zustimmung der Indianer in diesem Raum keine Erschließungsprojekte hätte beginnen dürfen.

Die von der Provinzregierung gegründete James Bay Development Corporation focht dieses Urteil noch im November 1973 an, worauf das Oberste Appellationsgericht der Provinz innerhalb weniger Tage die einstweilige Verfügung bis zu einer endgültigen Entscheidung über die Anordnung des Obersten Gerichts aussetzte. Begründet wurde dieser Spruch damit, daß das öffentliche und allgemeine

¹ Der Bau des Kraftwerks war von der Provinzregierung mit dem Hinweis auf einen zu Beginn der achtziger Jahre zu erwartenden Energiebedarf begründet worden. Unabhängige Sachverständige wiesen später bedeutend niedrigere Bedarfs-Zuwachsraten und damit eine Sicherstellung der Energieversorgung Québecs auch ohne das James-Bay-Projekt nach. Die Durchführung wurde vielmehr aus innenpolitischen Gründen beschlossen und mit den Vorarbeiten bereits begonnen, bevor der energiewachsende US-Markt sein Interesse bekundete und günstige Finanzierungshilfen anbieten konnte. Statt der ursprünglich geplanten 5,8 Mrd. \$ Baukosten mußten im Frühjahr 1974 — nicht zuletzt wegen der hohen Inflationsrate im Lande — bereits über 10 Mrd. \$ angesetzt werden. Wenn man berücksichtigt, daß zur gleichen Zeit möglicherweise die Finanzierung einer N-S-Pipeline in W-Kanada ansteht, können Investitionen in dieser Größenordnung mit Sicherheit nicht ohne ausländische Kapitalanleihen vorgenommen werden; die befürchteten Folgen: ein Verfall des kanadischen Dollars, damit verbundene eine Schwächung der kanadischen Position auf dem Weltmarkt und endlich eine noch stärkere Abhängigkeit der kanadischen von der US-amerikanischen Wirtschaft. Gleichzeitig dürfte die Investitionskraft innerhalb der Provinz auf Jahre hinaus ausgeschöpft sein.



Das James-Bay-Projekt

Interesse Québecs Vorrang habe vor den Interessen von nur etwa 2000 seiner Bürger. Diese Entscheidung wurde Ende des Jahres vom Obersten Bundesgericht in Ottawa im Blick auf die in Québec noch ausstehende Klärung der materiell-rechtlichen Grundlage der Anordnung des Obersten Gerichts aufrechterhalten. Versuche der Eingeborenenvertreter, zwischenzeitlich zu einer mündlichen Verhandlung über eine Einstellungsverfügung auf Dauer zu kommen, blieben erfolglos. Erst Anfang Juli 1974 konnte das Beweisaufnahmeverfahren abgeschlossen werden, das einer endgültigen Entscheidung des Obersten Appellationsgerichts von Québec im Zusammenhang mit dem Einspruch der James Bay Development Corp. gegen die einstweilige Verfügung vorauszugehen hat.

Unter dem Druck massiver Proteste in der — vor allem englischsprachigen — Öffentlichkeit der Provinz Québec gegen die Haltung der Provinzregierung in der James-Bay-Auseinandersetzung sowie vermutlich auch in dem Bestreben, weitere gerichtliche Schritte nach Möglichkeit zu vermeiden, legte der Premierminister dieser Provinz im Januar 1974 ein Programm vor, mit dem er das Problem der Ein-

geborenen-Besitzansprüche grundsätzlich zu lösen hoffte. Dieses Angebot der Provinzregierung an die rund 10 000 Indianer und Eskimos im Nordteil der Provinz sah Barzahlungen von 40 Mio. \$ an eine noch zu gründende Native Development Corporation über einen Zeitraum von zehn Jahren sowie von weiteren 60 Mio. \$ an Gewinnanteilen aus möglichen Projekten in N-Québec vor. Gleichzeitig sollten der eingeborenen Bevölkerung insgesamt 5180 km² (2000 Quadratmeilen) als direkter Besitz überlassen sowie uneingeschränkte Jagdrechte in den nicht erschlossenen Gebieten eingeräumt werden. Als Gegenleistung erwartete man eine Aufgabe der Besitzansprüche auf die restlichen 863 000 km² im Norden der Provinz. Trotz Drucks aus Ottawa — der Minister im Dept. of Indian and Northern Affairs deutete an, gegebenenfalls Zuschüsse für weitere gerichtliche Schritte der Eingeborenen einzustellen — lehnten Indianer und Eskimos den Vorschlag ab.

In der Zwischenzeit erlitten die Arbeiten am James-Bay-Projekt einen empfindlichen Rückschlag, allerdings nicht aus juristischen, sondern aus arbeitsrechtlichen Gründen: Streitigkeiten zwischen Mitgliedern

verschiedener Gewerkschaften führten im Frühjahr 1974 zur mutwilligen Zerstörung wichtigen Geräts auf der Hauptbaustelle und damit zu einer Verzögerung von nahezu einem Jahr.

Im November 1974 vereinbarten Vertreter der Indianer und Eskimos sowie der Provinz und der James Bay Development Corp. in einer vorläufigen grundsätzlichen Übereinkunft die Abtretung sämtlicher Besitzansprüche gegen Zahlung von nunmehr insgesamt 150 Mio. \$ und die Zusicherung des uneingeschränkten Besitzes von 5180 km² durch die Indianer südlich sowie von 8418 km² durch die Eskimos nördlich des 55. Breitenkreises. Außerdem wurden Änderungen in der Bauausführung in Aussicht gestellt, um die erwarteten nachteiligen Folgen möglichst in Grenzen zu halten. Den Indianern sollte für weitere 64 750 km², den Eskimos für 90 550 km² der Nießbrauch eingeräumt werden. Wie die für Ende 1975 vorgesehene Regelung aussehen wird, ist im Augenblick noch nicht voraussehen: im März 1975 sprach sich die etwa 800 Einwohner zählende eskimoische Gemeinde Povungnituk gegen die Vereinbarung vom Vorjahr aus und kündigte gleichzeitig ihre Mitgliedschaft in der sie bis dahin vertretenden „Northern Québec Inuit Association“ auf.

Gas- und Ölexploration in den Northwest Territories

Großprojekte wie in N-Québec sind auch für die Northwest Territories geplant, doch ist hier die rechtliche Stellung der Indianer eine andere.

In den Verträgen Nr. 8 aus dem Jahre 1899 und Nr. 11 von 1921 wurde neben einem Teil N-Albertas auch der Bereich des Mackenzie-River-Tales in den Northwest Territories unter Ausschluß des Deltas von den hier lebenden Indianerstämmen an die Krone abgetreten. Obgleich die Schaffung von Reservationen entsprechend dem in den Prärie-Provinzen angewandten Verfahren auf der Grundlage von 1 Quadratmeile (2,59 km²) für jede fünfköpfige Familie vertraglich vereinbart war, unterblieb deren Einrichtung. Unter den betroffenen Indianern scheint ohnehin völlige Unklarheit über das geherrscht zu haben, was sie hier durch ihre Unterschrift besiegelt hatten, insbesondere was die Frage der Landabtretungen anging — ein Eindruck, der vor allem durch die Untersuchungen einer 1959 von der Bundesregierung eingesetzten Kommission bestätigt wurde. Der Empfehlung der Kommission, beide Verträge neu zu verhandeln, wurde jedoch

von Ottawa nicht entsprochen. Die Indian Brotherhood (Indianische Bruderschaft) der Northwest Territories vertrat später den Standpunkt, daß beide Verträge einen Verzicht auf Landbesitzrechte nicht beinhalteten, und forderte die Bundesregierung daher auf, ähnlich wie zur gleichen Zeit in Alaska, einen sofortigen Stopp für die Vergabe von Land in den Northwest Territories zu verfügen — eine Anregung, der Ottawa jedoch ebensowenig folgte. Im April 1973 legten daraufhin die Führer sämtlicher 16 indianischen Lokalgruppen der Northwest Territories bei der zuständigen Land Titles Office in Yellowknife formal Einspruch ein und erhoben gleichzeitig Anspruch auf rund 1,1 Mio. km² im Westteil der Territories unter Ausschluß jener Gebiete, die bereits früher durch die Behörde anderweitig in Eigenbesitz überführt worden waren. Dieser Einspruch wurde an das Oberste Gericht der Northwest Territories weitergeleitet; im September 1973 bestätigte es den Indianern das Recht, einen derartigen Einspruch zu erheben, setzte aber gleichzeitig dessen Anerkennung bis zur Entscheidung über etwaige Anfechtungsanträge aus. Tatsächlich legte die Bundesregierung Berufung ein, doch dürfte das entsprechende Verfahren nicht vor Ende 1975 eröffnet werden.

Unbeschadet weiterreichender Besitzansprüche wurde im Frühjahr 1974 entsprechend den Bestimmungen des Vertrages Nr. 8 von 1899 innerhalb der Stadt Hay River die erste Reservation der Northwest Territories geschaffen. Damit wurde dem Wunsch der dortigen indianischen Gruppe, sich durch einen entsprechenden Schritt gegen die sich abzeichnende Umklammerung durch die Stadt durchzusetzen, vom Dept. of Indian and Northern Affairs entsprochen. Da von den insgesamt 130 km² der Reservation 92 km² innerhalb der gegenwärtigen Gemeindegrenzen liegen, eine Reservation aber entsprechend den Vorschriften des Indian Act von der indianischen Gruppe selbst verwaltet wird und somit nicht unter die Kompetenz städtischer Behörden fallen kann, hat die Stadt Hay River inzwischen gerichtliche Schritte gegen die Einrichtung der Reservation angekündigt.

Eine endgültige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit indianischer Besitzansprüche wird durch den Umstand besonders dringend, daß im März 1974 Arctic Gas Study Ltd., ein amerikanisch-kanadisches Firmenkonsortium, in Ottawa und Washington einen Antrag auf Genehmigung des Baues einer 4800 km langen Erdgas-Pipeline vom Mackenzie-Delta — mit einer Anschlußleitung von Prudhoe Bay in Alaska — bis S-Alberta zur Versorgung des

kanadischen und US-amerikanischen Marktes vorlegt; als Baubeginn ist der Winter 1976 vorgesehen. Wie beim James-Bay-Projekt gibt es auch hier gewichtige Stimmen, die sich gegen das Großprojekt aussprechen, z. T. weil sie mit einem kanadischen Bedarf an arktischem Erdgas für die kommenden Jahre gar nicht rechnen. Die Diskussion über die Pipeline gerät zudem noch unter Zeitdruck, weil damit gerechnet werden muß, daß ein amerikanisches Unternehmen noch vor Ende dieses Jahres in Washington die Zustimmung zum Bau einer Gas-Pipeline von Prudhoe Bay nach Valdez in S-Alaska einholen wird, von wo aus das Erdgas in verflüssigter Form durch Tanker an die amerikanische W-Küste gebracht werden soll. Durch den Bau einer solchen Leitung, die den Vorteil besäße, über ausschließlich US-amerikanisches Staatsgebiet zu verlaufen, würde eine Erschließung der kanadischen arktischen Erdgasfelder für den eigenen Bedarf jedoch vermutlich auf absehbare Zukunft hin wirtschaftlich nicht durchführbar sein.

Im April und Mai 1974 fanden in verschiedenen Orten der Northwest Territories und des Yukon Territory unter Leitung eines Beauftragten der Bundesregierung vorläufige Hearings zu Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der geplanten Pipeline statt, die zunächst einmal Aufschluß geben sollten über Zeit, Ort und Diskussionspunkte späterer Hearings, als deren Ergebnis dann endlich die Arctic Gas Study Ltd. für den Bau zu machenden Auflagen formuliert werden. Schon während dieser ersten Anhörungen sprachen sich die Vertreter der indianischen wie auch eskimoischen Gruppen geschlossen gegen die Pipeline aus, solange eine Regelung ihrer Ansprüche noch aussteht: sie vertraten die Auffassung, daß das Land, über welches die Leitung geführt werden soll, nicht der Krone, sondern der eingeborenen Bevölkerung gehört. Aufgrund der Möglichkeit, gegebenenfalls durch gerichtliche Schritte den Baubeginn hinauszuzögern oder ganz zu verhindern, befinden sich die Indianer in der Auseinandersetzung um ihre Forderungen in einer relativ günstigen Ausgangssituation — vorausgesetzt allerdings, daß hier nicht wie in Québec die Interessen einer Minderheit den vorgeblichen Ansprüchen der Mehrheit geopfert werden.

Arctic Gas Study Ltd. hat in der Zwischenzeit angekündigt, daß es bereit ist, sich schon vor einer rechtlichen Klärung der Besitzverhältnisse mit den betroffenen Eingeborenen-Gruppen zu arrangieren; Zahlungen für die Überlassung von Land für die Streckenführung sollen allerdings vorerst in einem

Fonds storniert werden. Die Eingeborenen-Organisationen und -Vertretungen sind gewillt, ihre Zustimmung zum Bau nur dann zu geben, wenn sichergestellt ist, daß

- die Frage der Land-Besitzansprüche in einer für sie annehmbaren Form gelöst ist, und
- die Hearings zweifelsfrei ergeben, daß der Bau der geplanten Pipeline im allgemeinen Interesse Kanadas und im besonderen Interesse seiner Indianer und Eskimos liegt.

Die Hearings sollen im Sommer 1975 beginnen. Die indianischen und eskimoischen Vertreter forderten ausreichend Zeit, um das gesamte Projekt vorher ausführlich in sämtlichen Orten diskutieren zu können.

Seit nach der Entdeckung der Erdölvorkommen in Prudhoe Bay Ende der sechziger Jahre auch in der kanadischen Arktis die Zahl der Explorationsvorhaben sprunghaft anstieg, fürchten die Eskimos in zunehmendem Maße um den Fortbestand ihrer traditionellen Jagdgebiete. Es zeigte sich, daß die Genehmigungen zur Durchführung seismischer Arbeiten in der Mehrzahl der Fälle von dem auch für diese Fragen zuständigen Dept. of Indian and Northern Affairs ohne vorherige Konsultation oder auch nur Information der betroffenen eskimoischen Gruppen erteilt wurden; anschließende Proteste führten in Ottawa zu unterschiedlichen Reaktionen. Das bekannteste Beispiel — von USHER (1971) ausführlich dokumentiert — dürfte Sachs Harbour (Banks Island) in der W-Arktis sein: Hier plante der eskimoische Gemeinderat 1970 zunächst gerichtliche Schritte gegen eine Ölgesellschaft, ließ sich dann aber von Regierungsvertretern umstimmen unter der Zusicherung, daß die Arbeiten auf das Winterhalbjahr beschränkt blieben und gleichzeitig der Einfluß der Sprengungen auf die Tierbestände der Insel wissenschaftlich untersucht würde. Versuche der Gesellschaft Anfang 1974, die Zustimmung für ein ganzjähriges Arbeitsprogramm zu erhalten, wurden von den Eskimos abgelehnt; eine Stellungnahme des Ministeriums dazu steht noch aus.

Proteste des Gemeinderates von Coral Harbour (Southampton Island) 1971 gegen Unterwasserexplosionen, von denen man annahm, daß sie die Robben- und Walroßbestände gefährdeten, führten zur Einstellung dieser Arbeiten; sie wurden später fortgesetzt mit Hilfe von geräuscharmen Preßluftgeräten.

Im Herbst 1972 sprach sich der Gemeinderat von Tuktoyaktuk in der W-Arktis, der sonst relativ großzügig in der Zustimmung zu seismischen Projekten verfahren war, einstimmig gegen jede weitere

Olexploration auf der Cape Bathurst Peninsula, einem der traditionellen Jagdgebiete östlich des Ortes, aus. Der Minister ordnete eine sofortige Einstellung der Sprengungen für den Zeitraum von einem Jahr an, um in der Zwischenzeit ökologische Studien durchführen zu lassen. Diese Sperrfrist wurde seither bis November 1975 ausgedehnt.

Ein ähnlicher Beschluß bzw. Antrag des Gemeinderates von Resolute (Cornwallis Island) vom Frühjahr 1974, die Olexploration auf Bathurst Island einzustellen, wurde vom Ministerium abschlägig beschieden.

Ebenfalls im Frühjahr 1974 beschuldigte der Gemeinderat von Grise Fjord (Ellesmere Island) die Bundesregierung, Einwände der Eskimos leichtfertig mißachtet zu haben: 1973 hatte man in Grise Fjord dem für die Insel vorgelegten Explorationsprogramm zugestimmt, dabei jedoch ausdrücklich einen Fjordbereich, das wichtigste Jagdgebiet der örtlichen Bevölkerung, herausgenommen; für eben dieses Gebiet hatte das Ministerium nun eine Arbeitsgenehmigung erteilt. Ironischerweise handelt es sich bei Resolute wie Grise Fjord um Siedlungen, die gerade wegen des Wildreichtums in ihrer Umgebung in den fünfziger Jahren vom Ministerium in der Hocharktis für Eskimos aus ertragsarmen Gebieten der S-Arktis angelegt worden waren. Als ein sämtliche westarktischen Eskimosiedlungen in gleicher Weise beunruhigendes Projekt ist endlich noch die Möglichkeit von Ölbohrungen in der Beaufort Sea vor dem Mackenzie-Delta zu nennen. Wenn Arbeiten von Schiffen oder Bohrschiffen aus auch erst für 1976 geplant sind, um Zeit für vorherige ökologische Untersuchungen zu gewinnen, so fanden doch bereits erste erfolgreiche Bohrungen von künstlichen Eisinseln aus statt, so daß schon jetzt eine Verschmutzung der Küsten nicht gänzlich auszuschließen ist.

Im Frühjahr 1972 überreichte Inuit Tapirisat (Eskimo-Brüderschaft), die überregionale Vertretung der Eskimos, dem Premierminister ein erstes Memorandum zur Frage der eskimoischen Land-Besitzrechte. Im Sommer 1973 begann Inuit Tapirisat ein auf zwei Jahre geplantes, von der Bundesregierung gefördertes Forschungsvorhaben zur eskimoischen Landnutzung in den Northwest Territories, von der ersten Landnahme bis heute, das als Grundlage für eine für 1975 erwartete endgültige Klärung der eskimoischen Ansprüche dienen soll. Ein ähnlich geartetes Projekt der Indianer der Northwest Territories begann im Januar 1974, der Indianer Labradors im Frühjahr 1975.

Das alaskische Beispiel

Am 18. Dezember 1971 konnte der amerikanische Präsident den „Alaska Native Claims Settlement Act“ unterzeichnen und damit nach vierjähriger Beratung die Auseinandersetzungen um die Land-Besitzansprüche der rund 80 000 Indianer, Eskimos und Aleuten Alaskas zu einem alle Seiten zufriedenstellenden Abschluß bringen. Vorausgegangen war die Schaffung des Bundesstaates Alaska 1959 und damit die Übertragung des verfassungsmäßigen Rechts, teilweise Land aus Bundes- in Staatseigentum zu überführen; die Ausführung stieß auf den Widerstand der diese Gebiete bewohnenden und wirtschaftlich nutzenden eingeborenen Bevölkerung und führte zur Entstehung der Alaska Federation of Natives als mächtiger Interessenvertretung dieser Bevölkerungsgruppen. Auf ihr Betreiben hin wurde 1966 von Washington ein vollständiger Land-Vergabestopp verfügt und damit die Voraussetzung für eine sachliche und grundsätzliche Klärung der Besitzverhältnisse geschaffen.

Als wichtigste Bestimmungen sieht dieser „Alaska Native Claims Settlement Act“ für die eingeborene Bevölkerung vor:

- den uneingeschränkten Besitz von 162 000 km² Land, d. h. von etwa 11 % der Gesamtfläche des Bundesstaates, die von zu diesem Zweck zu bildenden über 220 Orts- und 12 Regional-Körperschaften ausgesucht und verwaltet werden sollen,
- Zuwendungen von insgesamt 962,5 Mio. \$ als Entschädigung für die Aufgabe von Besitzansprüchen auf weitere Gebiete; dieser Betrag setzt sich zu etwa gleichen Teilen zusammen aus Bundesmitteln, die über einen Zeitraum von elf Jahren gezahlt werden, und einem 2%igen Gewinnanteil an Ölkonzessionen.

Die eingeborene Bevölkerung Alaskas und ihre Organisationen verfügen damit über zwei Ressourcen — Kapital und Boden —, die es ihnen ermöglichen sollen, Eigeninitiativen zu entwickeln und ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung weitgehend selbst zu gestalten.

In dieser sozioökonomischen bzw. soziokulturellen Funktion besitzt der „Alaska Native Claims Settlement Act“ für Kanada eine beispielhafte Bedeutung: Einmal erlaubt diese Lösung Alternativen, indem sie die Möglichkeit bietet, das bisherige traditionell geprägte Leben unbeeinträchtigt fortzusetzen, gleichzeitig aber auch die Chance enthält, unter Sicherung der eigenen ethnischen Identität an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilzunehmen, dabei Art und Tempo selbst bestimmen zu

können. Zum anderen ist klargestellt, daß die staatlichen Zuwendungen als Entschädigung für die Aufgabe von Besitz erfolgen, ihnen also der Almosen-Beigeschmack der im kanadischen Norden weitverbreiteten Sozialfürsorge fehlt, die auf die Dauer zu völliger Abhängigkeit, zur Aufgabe jeglicher Eigeninitiative und letztlich zum Verlust der Selbstachtung führt. Wasserkraftwerke, Gas- und Ölpipelines sowie Bergwerke vermögen der ortsansässigen Bevölkerung nur zeitlich sehr begrenzte Arbeitsmöglichkeiten in größerer Zahl zu bieten; es wäre falsch, von ihrer Anlage die Lösung sämtlicher wirtschaftlicher und sozialer Probleme im Norden zu erwarten. Ihre Bedeutung liegt ausschließlich in ihrer Rolle als Energie- und Rohstofflieferanten für die Industrie S-Kanadas: wie das James-Bay-Beispiel gezeigt hat, bestimmen zumindest im Augenblick Wünsche und Wertvorstellungen dieser südkanadischen Ballungszone von Bevölkerung und Industrie über die Entwicklung des als nahezu menschenleeren Rohstoff-Ergänzungsraum angesehenen Nordens, ohne Rücksicht auf dort bestehende, anders geartete Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen. Eine Regelung der Land-Besitzansprüche nach alaskischem Vorbild würde hier eine Lösungsmöglichkeit bieten, die den Schutz der Minderheit garantiert, ohne die Erfordernisse der Majorität zu vernachlässigen. Wenn schon nicht historisch-rechtliche oder moralische Gesichtspunkte entscheidend sein können, sollte eine solche Lösung zumindest aus rein pragmatischen Gründen angestrebt werden.

Manuskript abgeschlossen März 1975.

Literatur

- Alaska Native Claims Settlement Act; in: Native News, vol. 10, no. 6, Juneau, Alaska 1973.
- CUMMING, P., et al: Native Rights in Canada; Toronto 1972.
- LENZ, K.: Wirtschaftsgeographische Gliederung Kanadas; in: GR, Heft 7, 1972, S. 271—282.
- SANDERS, D. E.: Native People in Areas of Internal National Expansion: Indians and Inuit in Canada; IWGIA Document 14, Copenhagen 1973.
- SCHOTT, C.: Die Nordgrenze des kanadischen Wirtschaftsraumes; in: GR, Heft 7, 1972, S. 257—270.
- TREUDE, E.: Genossenschaften in der kanadischen Arktis; in: Polarforschung, Nr. 2, 1972, S. 138—150.
- USHER, P.: The Bankslanders: Economy and Ecology of a Frontier Trapping Community, vol. 3; NSRG 71—3, Ottawa 1971.
- WONDERS, W. C., Ed.: The North; Toronto 1972.

Summary

Resource Development and Native Land Claims in the Canadian North

In the last few years, through a series of exploration and resource development projects in the North, the question of the Indians' and Eskimos' title to the land has become a central issue.

Following SANDERS (1973), three distinct phases could be described in regard to land acquisitions from native people in Canada; which again are bound to certain areas: the early non-treaty period in the Maritimes and southern Québec; a second period (1763—1926) characterized by land cession treaties in Ontario, the Prairie Provinces and the westernmost part of the Northwest Territories; a third period of federal recognition and provincial opposition to native rights: British Columbia and northern Québec as well as the Yukon Territory, the rest of the Northwest Territories, and Labrador.

Then, with the under-construction James Bay project and the imminent Arctic Gas Pipeline being the more spectacular projects, an attempt is made to deal their implications in greater detail.

Finally, the Alaska Native Claims Settlement Act with its intent of combining native claims, socio-economic progress and resource development, is discussed as a possible model for a Canadian land claims settlement.