

BERICHTE UND URKUNDEN

Völkerrecht und *Indigenous Peoples*

Hans-Joachim Heintze *

Die 76. Arbeitskonferenz der International Labour Organization (ILO) beschloß 1989 eine teilweise Revision der *Indigenous and Tribal Populations Convention* von 1957 (No.107). Diese Initiative und ihre Diskussion machte schlaglichtartig eine Reihe von Problemen der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des internationalen Menschenrechtsschutzes erneut deutlich. Insbesondere bezieht sich dies auf das Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität von Staaten und den kollektiven Menschenrechten von Gruppen innerhalb bestehender Staaten.

Der Berichterstatter des "Committee on the Convention No.107", Helms, unterstrich diese Schwierigkeit:

"We had to deal with a number of extremely difficult and sensitive questions, on which opinions were deeply divided and strongly held. The Committee had to find a balance between language which would, on the one hand, have expressed the aspirations of the indigenous and tribal peoples themselves, as well as the concern felt by the international community for their problems; and, on the other, the need to have a realistic text that could be ratified and provide a basis for national and international action"¹.

Das Interesse der Staatengemeinschaft an einer Revision der Konvention wird daran deutlich, daß sich immerhin 60 Staaten dazu äußerten. Obwohl einige Staaten erklärten, die Neufassung sei für sie irrelevant, weil es in ihren Ländern keine *indigenous* oder *tribal peoples* gäbe², äußerten sich vor

* Dozent Dr. sc. iur., stellv. Direktor des Instituts für internationale Studien der Universität Leipzig.

¹ International Labour Conference, Provisional Record, 76th Session, Geneva 1989, Doc 31/1.

² Vgl. Internationale Arbeitskonferenz, 76. Tagung 1989, Bericht IV (2 A), 1. Unter diesen Staaten befinden sich übrigens die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland.

allem Staaten mit bedeutenden *indigenous peoples*. Sie sprachen sich für eine Revision der Konvention aus, wobei auch auf vollzogene oder bevorstehende Änderungen ihrer Rechtsordnungen hingewiesen wurde³. Es gab jedoch auch negative Stellungnahmen, wobei entweder mangelnde ökonomische Möglichkeiten hervorgehoben⁴ oder die Notwendigkeit von Veränderungen bestritten wurden. Als Argument gegen die vorgeschlagene Revision führten die Kritiker auch an, sie suggeriere die Existenz von Diskriminierungen, schüre innere Spannungen und stünde unter Umständen im Widerspruch zu nationalen Rechtsordnungen⁵.

Die ILO hob zur Begründung ihrer Initiative hervor, daß die Revision durch wiederholte Aufforderungen, vor allem der UNO, angeregt wurde. Berücksichtigung fanden dabei:

- die Stellungnahmen von Organisationen der Ureinwohner;
- die jüngsten Entscheidungen von einigen Regierungen über die Stellung von *indigenous* und *tribal peoples* innerhalb der Gesellschaften; und
- die Ergebnisse der “Working Group on Indigenous Populations”⁶.

Der Verwaltungsrat nannte zudem weitere menschenrechtliche Erwägungen:

“Firstly, integrationism was no longer an acceptable doctrine, although people wishing to integrate should be able to do so. Secondly, indigenous and tribal peoples must be genuinely associated with any decisions taken which affect them”⁷.

Die auf dieser Grundlage ausgearbeitete Konvention wurde am 27. Juni 1989 mit 328 : 1 : 49 angenommen. Die Debatte ging weit über die normalerweise in der ILO zu behandelnden Fragen hinaus und bedeutet einen wesentlichen Impuls für die weiteren Projekte zum Schutz der Rechte von *indigenous peoples*⁸. Dies betrifft vor allem die von der UNO angestrebte

³ So Brasilien, Mexiko, Honduras, die UdSSR und USA. Vgl. International Labour Conference (Anm.1), Doc.25/2.

⁴ So Ecuador.

⁵ So Bangladesch, Argentinien, Japan, Indien, Peru.

⁶ Die Working Group wurde durch die Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities mit der Resolution 2 (XXXIV) vom 8.9.1981 geschaffen. Ihr Gründungsauftrag legt unter anderem fest: “Give special attention to the evolution of standards concerning the rights of indigenous populations, taking account of both the similarities and the differences in the situations and aspirations of indigenous populations throughout the world” (UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/24, para.1).

⁷ International Labour Conference (Anm.1), Doc.25/1.

⁸ So Kanada (Anm.1), Doc.25/24. Die Forderung Frankreichs und der Niederlande, sich nur mit Arbeitsbedingungen und sozialer Sicherheit zu befassen, konnte sich nicht durchsetzen. Bei der Behandlung des Themas kamen zwangsläufig generelle Fragen des Selbstbestim-

“Universal Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” und die Tätigkeit der “Working Group on Indigenous Populations” im allgemeinen⁹. Im folgenden sollen die Rechtsfragen analysiert werden, die der völkerrechtliche Schutz der *indigenous peoples* aufwirft.

1. Geltungsbereich des völkerrechtlichen Schutzes

Bei der Bestimmung des Geltungsbereiches der Schutzbestimmungen für *indigenous peoples* sieht man sich dem Problem gegenüber, daß heute nur sehr ungenaue Schätzungen über die Größe dieser Menschengruppe bestehen. So spricht der Generalsekretär der ILO von “300 million indigenous and tribal peoples of widely differing races, living in just about every part of the world”¹⁰. Demgegenüber gehen UNO-Quellen von “200 million indigenous peoples” aus¹¹. Die Unterschiede in den Angaben¹² resultieren daraus, daß es schwer ist, die oftmals in unzugänglichen Gebieten nomadisch existierenden Ureinwohner und die in Stämmen lebenden Völker genau zu erfassen¹³.

Unabhängig von den unterschiedlichen Angaben ist jedoch generell festzustellen, daß es nicht die Aufgabe des Völkerrechts sein kann, Definitio-

mungsrechts auf die Tagesordnung. Vgl. Internationale Arbeitskonferenz (Anm.2), Bericht IV (1), 6 ff.

⁹ Vgl. deren Bericht und den Deklarationstext in UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/24.

¹⁰ International Labour Conference (Anm.1), Doc.25/2.

¹¹ Vgl. S. Aga Khan, Forty Years on: a Continuing Need for Humanitarianism, in Bulletin of Human Rights, Special Issue: Fortieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (1988), 16.

¹² Vgl. G. Alfredsson, Indigenous Populations, Protection, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8 (1985), 311.

¹³ Gemeinhin werden als die bekanntesten *indigenous peoples* genannt: die australischen Aborigines, die amerikanischen Indianer, die Inuit (Eskimos), die neuseeländischen Maori und die skandinavischen und sowjetischen Sami (Lappen). Vgl. Alfredsson, *ibid.* Allerdings sind die *indigenous peoples* keine homogene Gruppe, was einiges Konfliktpotential in sich birgt. Darauf verweist A. Eide:

“Among those which are generally recognized as being indigenous populations, are the American Indians, the Inuits, the Aborigines in Australia, the Maoris in New Zealand. All of these were there before European settlers arrived. It is slightly more difficult with the Samies in Northern Scandinavia, since they did not necessarily arrive before the now dominant Norwegians, Swedes and Finns. But they certainly are indigenous and non-dominant, therefore they do fall into the category mentioned here. It is of much greater difficulty to determine whether there are indigenous populations in Asia and Africa today, and what specific populations are to be included in this category. This will, i.e., be an issue of considerable controversy in the future work of the United Nations” (Indigenous Populations and Human Rights, PRIO Paper 11/83, 3).

nen der Ureinwohner-Völker oder der in Stämmen lebenden Völker vorzunehmen. Auch die Abgrenzung beider Menschengruppen liegt nicht in der Kompetenz der Juristen¹⁴. Vielmehr muß die Rechtswissenschaft Instrumente schaffen, die die Diskriminierung dieser Menschengruppen in breitestmöglichem Maße verbieten, ihre Eigenständigkeit und Gleichberechtigung sichern. Hier ergibt sich die Parallele zur Bekämpfung der rassistischen oder religiösen Diskriminierung, die auch auf die Definition der Rasse oder des Glaubensbekenntnisses verzichtet¹⁵. Folglich spielte die Definition des Angehörigen von *indigenous* oder *tribal peoples* bei der Ausarbeitung der Konvention No.107 eine geringe Rolle in der Diskussion, so daß man sich schnell auf die folgenden Geltungsbereiche einigte:

“1. This Convention applies to:

a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or by special laws or regulations;

b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonization or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions”¹⁶.

Eine zentrale Stellung in der Begriffsbestimmung nimmt das subjektive Bekenntnis zur Zugehörigkeit zu den Ureinwohnern ein:

“2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply”¹⁷.

Damit folgt die Konvention den Erfahrungen, die der UNO-Spezialberichterstatter Martinez Cobo bei der Erarbeitung einer Definition gewann. Er hatte zunächst die Rechtsordnungen von 37 Staaten analysiert, um zu einer verallgemeinerungsfähigen Definition zu kommen, stieß mit diesem Vorgehen allerdings auf den Einspruch des World Council of Indigenous Peoples. Der Council forderte die Anerkennung der Ureinwohner als eigenständige Nation innerhalb der Staaten mit dem Recht, selbst zu

¹⁴ Vgl. E. U. Essien-Udom, *Tribalism and Racism*, in: L. Kuper (Hrsg.), *Race, Science and Society* (1975), 234 ff.

¹⁵ Vgl. V. van Dyke, *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination* (Contributions in Ethnic Studies, No.10) (1985), 84 ff.

¹⁶ Der Text ist zitiert nach: International Labour Conference (Anm.1), Doc.25/25 ff.

¹⁷ *Ibid.*

bestimmen, wer ihre Angehörigen sind. Künstliche Definitionen, wie sie teilweise nationale Gesetzgebungen vornahmen, wurden von dem Council zurückgewiesen. Das Recht auf Selbstdefinition und -identifikation unter Berücksichtigung der gemeinsamen Geschichte wurde aus dieser Erfahrung heraus zum Kernstück der Definition Martinez Cobos:

“Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems”¹⁸.

Dies scheint in der Tat die einzig erfolversprechende Herangehensweise an die Definitionsfrage zu sein¹⁹. Das wird besonders im Vergleich zu verkürzenden Begriffsbestimmungen deutlich.

Ein Beispiel dafür bietet Alfredsson:

“Generally, an indigenous population can be described as the original inhabitants of a territory who have been overcome, often outnumbered, but not assimilated by later settlers of different cultures and ethnic backgrounds who control the national government”²⁰.

Insgesamt sind bei der Definition von *indigenous peoples* vielmehr objektive Kriterien (Abkunft, Kultur, Sprache) ebenso zu berücksichtigen wie subjektive Elemente (Selbstidentifizierung und Akzeptanz) und funktionale Aspekte (gemeinsame Lebensbedingungen). Auf der individuellen Ebene ist folglich derjenige ein Ureinwohner, der sich durch Selbstidentifikation als Angehöriger eines *indigenous people* betrachtet und von ihm als sein Angehöriger akzeptiert wird. Die *indigenous peoples* haben das Recht, ohne Einmischung von außen zu bestimmen, wer ihre Angehörigen sind. Zu Recht weisen deshalb die Ureinwohner-Organisationen Versuche von Staaten zurück, durch Gesetzgebungsakte die Zugehörigkeit zu *indigenous peoples* zu bestimmen. Daher erscheint es verständlich, daß Staaten sich oftmals nicht im Stande sehen, Aussagen über die ethnische Zugehörigkeit

¹⁸ J. R. Martinez Cobo, Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations, in UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para.379.

¹⁹ Anders die Regierung Japans, die zum UNO-Deklarationsentwurf ausführte: “It is impractical to make this draft declaration without defining the term ‘indigenous population’ objectively; a subjective definition would lead to confusion” (UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1989/33/Add.3, para.4).

²⁰ Alfredsson (Anm.12), 311.

von Bürgern zu machen: "the race of an individual cannot be indicated in any official document in Peru"²¹.

2. "Indigenous Populations" oder "Indigenous Peoples"?

Das Recht auf Selbstdefinition schließt die Konsequenz ein, daß sich die Ureinwohner nicht lediglich als Bevölkerungsteile (*populations*), sondern als Völker (*peoples*) verstehen. Da mit der Verwendung des Volksbegriffes im Völkerrecht erhebliche Konsequenzen verbunden sind, bezeichnet Daes dieses Problem zu Recht als "crucial issue"²².

Die Problematik resultiert vor allem daraus, daß das Völkerrecht den Volksbegriff zwar vielfach verwendet, jedoch nicht definiert. Damit erscheinen verschiedene Interpretationen möglich. Vor allem bei der Ausarbeitung der beiden VN-Menschenrechtspakte von 1966, die in ihren Art.1 das Selbstbestimmungsrecht der Völker bekräftigen, stießen zwei Denkschulen aufeinander:

"In the Third Committee debates on Article 1, one school of thought attributed the widest possible scope to the right of self-determination, urging that it should always be available 'to prevent weak peoples being dominated by strong peoples'. But this approach met with stout resistance. Canada, for example, mindful no doubt of Indian aspirations at home, indignantly remarked that 'it would be a serious matter indeed if, through a decision of the U.N., member countries were placed in a position of being morally and perhaps even legally bound to grant to those minority groups the right to determine their own institutions without consideration for the wishes of the community as a whole'. It was unfortunately the latter view which won the day; and in the immediate post-war era it became generally accepted that the principle of self-determination could be invoked only for the liberation of colonial peoples in non-metropolitan territories"²³.

Beide Positionen waren offensichtlich weniger theoretischen Überlegungen, denn politischen Interessenlagen geschuldet. Daher verwundert es nicht, daß auch die "travaux préparatoires" [do] not clarify the matter one way or the other"²⁴ und keine Volksdefinition enthalten. Bisher hat die Anwendung der Pakte auch noch keine Klärung des in den Art.1 enthaltenen Volksbegriffs erbracht. Die Geltendmachung des Selbstbestimmungs-

²¹ Zitiert nach UN-Doc.A/42/18, para.189.

²² Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Sixth Session, Rapporteur: Erica-Irene A. Daes, in UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/24, para.68.

²³ G. Bennett, *Aboriginal Rights in International Law* (1978), 50.

²⁴ *Ibid.*

rechts eines Volkes im Wege der Individualbeschwerde im Fall *Micmac-Stammesgemeinschaft v. Kanada*, die 1984 durch den UNO-Menschenrechtsausschuß entschieden wurde, brachte in dieser Hinsicht keine Klärung, da sich der Ausschuß lediglich zur Ermächtigung des Beschwerdeführers – die er für nicht gegeben ansah – äußerte²⁵. Die Frage, ob die Micmac ein Volk im Sinne des Art.1 der Konvention darstellen, wurde nicht beantwortet, was das Ausschußmitglied *Errera* in einem Sondervotum ausdrücklich hervorhob und weshalb es sich der Entscheidung nicht anschloß²⁶.

Im Rahmen der Diskussion der *general comments* des Ausschusses zum Selbstbestimmungsrecht wurden die komplizierten Fragen – so die Definition des Begriffs »Volk« – zwar diskutiert, aber nicht entschieden:

“Many important questions which have been discussed in the Committee are however not reflected in the general comments”²⁷.

Die Ursache für diese Enthaltensamkeit liegt wohl darin,

»daß der Begriff ›Volk‹ kaum mit einem juristischen Inhalt zu füllen ist. Wer Lehrbücher der Allgemeinen Staatslehre liest, wird feststellen, daß sie bei der Erklärung des Begriffselements ›Volk‹ durchweg meta-juristische Begriffe verwenden. In der Regel wird auf drei ›Gemeinsamkeiten‹ hingewiesen, die angeblich den Volksbegriff prägen: gemeinsame Sprache, gemeinsame Kultur, gemeinsames Schicksal (Sprachgemeinschaft, Kulturgemeinschaft, historische Gemeinschaft)«²⁸.

Die Staatenpraxis bestätigt diese Betrachtungsweise. Daher scheint es gerechtfertigt, *Arzingers* Begriffsbestimmung zu folgen, wonach es sich bei einem Volk

»um eine große Gruppe von Menschen [handelt], die durch eine oder mehrere bestimmte Gemeinsamkeiten miteinander verbunden sind. Das könnten Gemeinsamkeiten nationaler, kultureller, sprachlicher, religiöser oder anderer Art, Gemeinsamkeiten des historischen Schicksals, des ökonomischen und sozialen Lebens und auch der Staatsmacht sowie Gemeinsamkeiten der Ziele des Kampfes um die nationale Befreiung sein«. Und er fügt hinzu, daß es sich um »eine Menschengruppe handeln (muß), die als kompakte Masse in einem gemeinsamen Territorium lebt«²⁹.

²⁵ Siehe die Entscheidung in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1984, 388 ff.

²⁶ *Ibid.*, 390.

²⁷ *Human Rights Law Journal*, Bd.5 (1984), 202.

²⁸ O. *Kimminich*, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation* (1985), 17.

²⁹ R. *Arzinger*, *Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart* (1966), 252.

Noch genereller drückte sich der UNO-Spezialberichterstatter zum Selbstbestimmungsrecht, Cristescu, aus, der den Begriff »Volk« mit zwei Merkmalen als hinreichend umschrieben ansieht:

a) durch eine soziale Einheit, die eine klare Identität und ihre eigenen Charakteristika besitzt;

b) durch eine Beziehung zum Territorium, die auch nicht durch gewaltsame Vertreibung oder künstliche Verdrängung von anderen Bevölkerungen aufgehoben wird³⁰.

Die Definitionsversuche machen deutlich, daß der »Volksbegriff« im Völkerrecht nicht objektiv definierbar ist:

»Anders als beim Staatsvolk im Rechtssinn, bei dem die Staatsangehörigkeit in den meisten Fällen ohne den Willen der Betroffenen aufgrund verhältnismäßig leicht feststellbarer Kriterien erworben wird, haben weder die staatlichen Rechte noch das Völkerrecht inhaltlich bestimmte Sätze entwickelt, aufgrund welcher objektiver Kriterien sich eine Summe von Menschen als ein von anderen Völkern verschiedenes ›Volk‹ darstellt, und an Hand welcher Eigenschaften oder Vorgänge die Zugehörigkeit einzelner Menschen zu diesem oder jenem Volk besteht«³¹.

Gemessen an den dargestellten Begriffserklärungen ist davon auszugehen, daß die Ureinwohner-Gemeinschaften aufgrund ihres zumeist stark ausgeprägten Zusammengehörigkeitsgefühls als Völker angesehen werden müssen. Von den Organisationen der Ureinwohner wurde dies immer wieder gefordert und damit begründet,

»daß die Verwendung des Begriffs für die Stärkung der Anerkennung des Rechts dieser Gruppen auf ihre Identität und als ein grundlegender Aspekt der veränderten Ausrichtung im Hinblick auf größere Achtung vor ihren Kulturen und Lebensweisen notwendig sind«³².

Ebendiese Erwägungen haben viele Staaten, in denen Ureinwohner leben, zur Verwendung des Volksbegriffes in ihren Rechtsordnungen veranlaßt. So erkennt Art.231 der brasilianischen Verfassung von 1988 die Rechte der *indigenous peoples* an³³. Im kanadischen "Constitution Act 1982" heißt es: "In this Act, 'aboriginal peoples of Canada' includes the Indian, Inuit and

³⁰ A. Cristescu, The Right to Self-Determination, in UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1/41.

³¹ W. Wengler, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Menschenrecht, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Saarbrücken, Nr.76 (1986), 7.

³² Internationale Arbeitskonferenz (Anm.2), 14.

³³ Vgl. B. Moura Rocha, The Brazilian Constitution of 1988, in ZaöRV Bd.49 (1989), 81.

Metis peoples of Canada”³⁴. Auch in der Gesetzgebung der USA wird der Begriff »Völker« verwandt³⁵.

Auf diesen Entwicklungen aufbauend wurde auch von der ILO der Begriff der *peoples* dem der *populations* vorgezogen. Überzeugend hatte beispielsweise die australische Regierung argumentiert:

»Eine derartige Änderung würde auch die Abkehr von dem auf Integration abzielenden Ansatz zum Ausdruck bringen und viel deutlicher die Vorstellung der eigenen Identität vermitteln, auf die sich die Neufassung gründet. Es ist signifikant, daß viele Länder bereits den Ausdruck ›Völker‹ oder einen gleichwertigen Ausdruck in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung über Eingeborenenangelegenheiten verwenden«³⁶.

Die ILO entschied sich für die Verwendung des Begriffs »Völker« gegen den Widerstand einiger Staaten³⁷ und unter der Bedingung, daß damit nicht eine Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts dieser Völker verbunden sei. Diese Einschränkung wirft eine Reihe von völkerrechtlichen Problemen auf, die jede Auseinandersetzung mit dem Thema beherrschen. So resümierte auch das VN-Seminar zu den Rechten der Ureinwohner im Frühjahr 1989:

“There is still no international consensus on what constitutes the best definition, but there is now a more marked tendency to favour the term ‘indigenous peoples’ over the term ‘indigenous populations’, especially as it reinforces the right to self-determination”³⁸.

³⁴ Art.35 Abs.2 der Verfassung zitiert nach Consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982, Department of Justice, Canada (1987), 69.

³⁵ Vgl. Internationale Arbeitskonferenz (Anm.2), 13. 1988 hatten die USA vor der ILO erklärt: »Der Ausdruck ›Völker‹ wäre eine genaue Bezeichnung für die von der Bundesregierung der Vereinigten Staaten anerkannten Stammesregierungen«, Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung 1988, Bericht VI (2), 19.

³⁶ *Ibid.*, 18.

³⁷ So überraschenderweise Brasilien, Frankreich, Indien, Türkei und Venezuela (Anm.35), Bericht IV (1), 14. Es ist verwunderlich, daß selbst Staatengruppen, die sonst ein einheitliches Menschenrechtsverständnis haben, völlig unterschiedliche Positionen zum Volkscharakter von Ureinwohnern vertreten. Vgl. dazu A. R o s a s, The Nordic Countries and International Protection of Human Rights, in Nordic Journal of International Law, Bd.57 (1988), 433: “At the 75th session of the International Labour Conference (1988), Canada and Sweden tried (unsuccessfully) to revert to the old formula, that is, to replace ‘peoples’ with ‘populations’, while Denmark, Finland and Norway were more susceptible of promoting specific indigenous rights”.

³⁸ The Effects of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations between Indigenous Peoples and States, Geneva 1989, in UN-Doc.HR/PUB/89/5, 4.

3. Selbstbestimmungsrecht für Indigenous Peoples

»Das Selbstbestimmungsrecht der Völker hat sich als eines der erfolgreichsten und meistzitierten Völkerrechtsprinzipien der Nachkriegszeit erwiesen«³⁹. Daher kann man die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht lediglich als eine von vielen Bestimmungen der Charta ansehen, sondern als eine zentrale Aufgabe der UNO. Diese Betrachtungsweise ergibt sich auch daraus, daß es als ein Ziel der Organisation in Art.1 Abs.2 verankert und in den Katalog der Grundprinzipien des Völkerrechts aufgenommen wurde⁴⁰. Angesichts dessen und der umfangreichen Staatenpraxis kann vom Bestehen einer Norm ausgegangen werden:

„The extent and the general uniformity of actual State practice which has characterized the speedy dismantling of the colonial empires indicates for one thing that such opinio iuris (on the right to self-determination) exists“⁴¹.

Die Frage ist nun, welche Konsequenzen sich aus dieser Norm für *indigenous peoples* ergeben. Das Selbstbestimmungsrecht steht ausnahmslos allen Völkern zu und beinhaltet das Recht, »völlig frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten«. Die Selbstbestimmung schließt somit auch das Recht zur Bildung eines eigenen Staates ein⁴². Ebendies wurde im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung nahezu hundertfach bestätigt. Die Mehrzahl der heute bestehenden Staaten ist unter Anwendung dieser Norm entstanden.

Seit dem Abschluß des Entkolonialisierungsprozesses kommt es zur Staatenbildung vor allem im Zusammenhang mit der Separation, die im Völkerrecht ein allgemein akzeptierter Fall der Staatennachfolge ist⁴³. Die Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Separation ist ihre Übereinstimmung mit dem Selbstbestimmungsrecht des jeweiligen Volkes. Sie darf aber nicht dazu mißbraucht werden, die territoriale Integrität oder politische Einheit souveräner Staaten zu zerstören und die Staatengemeinschaft durch die Bildung einer Vielzahl von Kleinstaaten zu atomisieren.

³⁹ D. Murswiek, *Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht*, in *Der Staat*, Bd.23 (1984), 523.

⁴⁰ Vgl. T. Ansbach/H.-J. Heintze, *Selbstbestimmungsrecht und Verbot der Rasendiskriminierung im Völkerrecht* (1987), 11.

⁴¹ G. Alfredsson, *Greenland and the Law of Political Decolonization*, in: *German Yearbook of International Law*, Bd.25 (1982), 22.

⁴² Vgl. Ansbach/Heintze (Anm.40), 15.

⁴³ Vgl. W. Poeggel (Hrsg.), *Staatennachfolge im Völkerrecht* (1986), 51 ff.

Zweifellos handelt es sich bei der Beziehung zwischen der staatlichen Souveränität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker um ein Spannungsverhältnis. Plastisch schildert dies Ferencz:

»Die Selbstbestimmung ... ist ein edles Konzept, das viele Herzen entzündet, aber ihm volle Geltungskraft zu verleihen, würde zu einem Konflikt mit der ebenso geheiligten Doktrin zum Schutz der territorialen Integrität von Staaten führen«⁴⁴.

Ferencz empfiehlt einen Kompromiß zwischen diesen widerstreitenden Grundsätzen des Völkerrechts auf der Grundlage der menschlichen Vernunft, weil die Staatenwelt nicht in Tausende von Einzelgebilden zerfallen kann. Diese Auffassung hat sich in der Praxis bisher – oft allerdings auch unter Zwangsanwendung durch Regierungen – durchgesetzt. Es zeigt sich, daß es einen generellen Maßstab dafür, ob das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes durch einen bestehenden Staat repräsentiert wird, nicht gibt. Vielmehr ist stets eine Prüfung aller Umstände notwendig, die eine konkret-historische Antwort hervorbringt. Sie trägt in jedem Falle einen politischen Charakter.

Die Konsequenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker, die im Völkerrecht unumstritten sind, und auch eigene Staatsbildung heißen können, haben die Staaten immer wieder zögern lassen, den Ureinwohner-Gemeinschaften Volkscharakter zuzugestehen oder ihr Selbstbestimmungsrecht anzuerkennen. Deshalb wurde die Verwendung des Begriffs »Volk« in der revidierten ILO-Konvention Nr.107 nur mit einer entscheidenden Einschränkung in Abs.3 des Art.1 akzeptiert:

“The use of the term ‘people’ in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which many attach to the term under international law”.

Derartige Schranken sind auch in den nationalen Rechtsordnungen feststellbar. So führte beispielsweise Kanada zur Verwendung des Begriffs der “aboriginal peoples of Canada” in der Verfassung aus, daß es sich dabei nicht um Völker in dem Sinne handle, daß sie ein Selbstbestimmungsrecht gemäß Völkerrecht hätten⁴⁵.

Aus der Sicht des Völkerrechts wirft eine derartige Einschränkung der Rechte von Völkern zumindest Fragen auf. Sie war jedoch die Voraussetzung für die Verabschiedung der Konvention durch die ILO und ist das Ergebnis zahlreicher Diskussionen. Wegen des heftigen Widerstands vor

⁴⁴ B. B. Ferencz, *Wege zum Weltfrieden* (1989), 96.

⁴⁵ Vgl. UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/20.

allem von Kanada und Norwegen⁴⁶ gab der ILO-Rechtsberater eine Stellungnahme ab:

»... er erklärte, der Begriff ›Volk‹ sei rechtlich als solcher nicht definiert, es gebe jedoch gewisse politische Folgen auf internationaler Ebene. Die rechtlichen Folgen ergäben sich zunächst aus Artikel 1 Abs. 2 der Charta der Vereinten Nationen; sie seien später in anderen Urkunden weiterentwickelt worden. Die allgemeine Auffassung gehe davon aus, daß das Konzept der Selbstbestimmung grundsätzlich auf Völker unter ausländischer Kolonialherrschaft und nicht auf Völker in unabhängigen Staaten anwendbar sei, um die es in den vorgeschlagenen Schlußfolgerungen gehe. Der Ausschuß könne daraus folgern, daß die Verwendung des Begriffs ›Volk‹ keine diesbezüglichen Auswirkungen hätte. Gleichzeitig müsse jedoch anerkannt werden, daß das Konzept im Rahmen der Vereinten Nationen noch nicht einen festen Platz habe und daß seine Weiterentwicklung über die Zuständigkeit und Kontrolle der IAO hinausgehe«⁴⁷.

Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß eine Beschränkung des völkerrechtlichen Grundprinzips vom Selbstbestimmungsrecht der Völker auf die Entkolonialisierung eine unzulässige Einschränkung wäre, die sich nicht aus dem Völkerrecht herleiten läßt. Hinsichtlich der *indigenous peoples* ist sie auch deshalb nicht schlüssig, weil sie durchaus auch als Opfer der Kolonialisierung zu betrachten sind. Demzufolge träfe auf sie das Recht auf Entkolonialisierung und damit auf eigene Staatsbildung erst recht zu.

Die Darstellung des ILO-Rechtsberaters ist folglich eher eine politische als völkerrechtliche; sie zeugt von Realitätssinn. Für den Völkerrechtler bleibt die Frage, welche rechtlichen Wirkungen die Zuerkennung des Charakters von Völkern an die Ureinwohner dann überhaupt hat. Sie kann nur unter Berücksichtigung des Staatsverständnisses der Ureinwohner beantwortet werden. In der Regel sehen diese Völker nämlich nur eine Beziehung zu ihrem Land, nicht aber zum Staat und zur Regierung. Plastisch wird dies in einer Erklärung des Volkes der Dene:

“The Dene find themselves as part of a country. That country is Canada. But the Government of Canada is not the government of the Dene. These governments were not the choice of the Dene, they were imposed upon the Dene.

⁴⁶ Kanada forderte, daß die Verwendung des Begriffs »Volk« in der Konvention »nicht das Recht auf Selbstbestimmung impliziert, wie dieser Begriff im Völkerrecht verstanden wird« und Norwegen brachte einen Zusatzantrag zu dem kanadischen Vorschlag ein, wonach der Begriff »Völker« »nicht auf die Frage der nationalen Selbstbestimmung Bezug nimmt, wie dieser Begriff im Völkerrecht verstanden wird«, zitiert nach Internationale Arbeitskonferenz (Anm. 2), Bericht IV (1), 13.

⁴⁷ *Ibid.*

What we the Dene are struggling for is the recognition of the Dene nation by the governments and peoples of the world. And while there are realities we are forced to submit to such as the existence of a country called Canada, we insist on the right to self-determination as a distinct people and the recognition of the Dene Nation”⁴⁸.

Der völkerrechtlich entscheidende Satz folgt am Ende der Dene-Deklaration:

“What we seek then is independence and self-determination within the country of Canada. This is what we mean when we call for a just land settlement of the Dene Nation”⁴⁹.

Damit verwendet das Volk der Dene hier einen Begriff der »inneren Selbstbestimmung«, einer Selbstbestimmung innerhalb eines weiterhin bestehenden Staates. Obzwar dies nur die Auffassung der Dene ist und “the problems facing indigenous people vary much from country to country”⁵⁰, scheint es sich hierbei um eine allgemeine Tendenz zu handeln. Das wird an den Forderungen in den UNO-Arbeitsgruppen deutlich:

“The concept [of self-determination] should be demystified since in this case it did not mean statehood or independence or any sort of secession”⁵¹.

Noch deutlicher stellte das UNO-Expertenseminar zu den Beziehungen zwischen Ureinwohner-Völkern und Staaten fest: “Self-determination did not necessarily imply secession, but rather ‘self-development’”⁵².

Mit dem Konzept des “self-development” knüpften die *indigenous peoples* an völkerechtliche Vorstellungen von der Autonomie an. Hannum und Lillich umschrieben diese derart:

“Autonomy and self-government are determined primarily by the degree of actual as well as formal independence enjoyed by the autonomous entity in its political decision-making process. Generally autonomy is understood to refer to independence of action on the internal or domestic level, as foreign affairs and defense normally are in the hands of the central or national government, but

⁴⁸ M. Davies, “Protection” of the Identity of Aboriginal Peoples with Particular Reference to Canada, in *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Bd.54 (1985), 25.

⁴⁹ *Ibid.*, 26. Vgl. die komplette Dene-Deklaration, in: R. Moody (Hrsg.), *The Indigenous Voice*, Bd.2 (1988), 47ff.

⁵⁰ E. Gayim, *The United Nations Law on Self-Determination and Indigenous Peoples*, in *Nordisk Tidsskrift For International Ret*, Bd.51 (1982), 64.

⁵¹ UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/24, para.76.

⁵² Vgl. R.L. Barsh, *United Nations Seminar on Indigenous Peoples and States*, in *American Journal of International Law*, Bd.83 (1989), 602.

occasionally power to conclude international agreements concerning cultural or economic matters also may reside with the autonomous entity”⁵³.

Die Autonomie ermöglicht es Völkern, innerhalb eines bestehenden Staates weitgehend ihre Eigenheiten zu pflegen. Sie wird deshalb gerade in Vielvölkerstaaten schon oftmals praktiziert, so z. B. in der UdSSR. Allerdings ist das Konzept der Autonomie nichts Statisches; auch innerhalb der Autonomie sind Entwicklungen möglich. So wurde in der Sowjetunion von der KPdSU 1989 gefordert,

»der sowjetischen Autonomie einen neuen Status zu geben. Das ist der Sinn der Vorschläge der Plattform, die die Erweiterung der Rechte der autonomen Republiken auf allen Gebieten des staatlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus sowie die Festigung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit betreffen«⁵⁴.

Echte Formen der Autonomie dienen der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der jeweiligen Völker. Es kann also nicht um Formen der Autonomie gehen, die auch von Minderheiten erreicht werden können und die früher auch *indigenous peoples* gewährt wurden:

“As minorities they are entitled to passive and active measures in the form of equal treatment and non-discrimination ... and protection, e.g. through the exercise of internal self-determination leading to functional autonomy”⁵⁵.

Natürlich hat Alfredsson recht, wenn er ein breites Spektrum der Autonomie vom nicht-selbstverwalteten Territorium bis zum unabhängigen Staat als Extremen nennt⁵⁶; für die Ureinwohner wird es jedoch eingeschränkt:

“If we are concerned with the survival of indigenous people, and recognize ..., that the way to survival for indigenous peoples is self-determination rather than state patronage and protection, then the degree of autonomy of indigenous peoples within states becomes an indicator of the probability of their survival”⁵⁷.

Die Autonomie der Ureinwohner-Völker muß durch die Rechtsordnungen der Staaten, in denen sie leben, gesichert werden. Diese Normen werden regional unterschiedlich ausfallen und Entwicklungen unterliegen. So hat beispielsweise in den USA der Gesetzgeber oft nicht gehandelt, um den

⁵³ H. Hannum/R. B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, in *American Journal of International Law*, Bd.74 (1980), 860.

⁵⁴ Plenum des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion am 19. und 20.9.1989, in *Presse der Sowjetunion* 12/1989, 8.

⁵⁵ Alfredsson (Anm.12), 311.

⁵⁶ Zitiert nach N. C. Weeks, *Autonomy of Indigenous Peoples in Canada*, in *Nordisk Tidsskrift For International Ret*, Bd.54 (1985), 17.

⁵⁷ *Ibid.*

Indianern Autonomie zu gewähren; statt dessen wurde dies weithin durch die Rechtsprechung des Obersten Gerichts erreicht⁵⁸. Die Autonomieregelungen für *indigenous peoples* unterscheiden sich zwangsläufig von anderen derartigen Konzepten, weil die Rechte von Ureinwohnern andere Ursprünge haben und anders ausgeformt sind.

Fairerweise muß man auch anerkennen, daß der Staat, so Eide, "is to some extent Janus-faced", was die Wiedergutmachung erschwert:

"To which extent can the state rectify injustices which have been created in the past, including the process of marginalization and discrimination of indigenous populations? It must be recognized that such injustices cannot easily and quickly be solved. There is never a *tabula rasa*, the structure of state power reflects past history, even though state authorities may have aspirations of creating more ideal solutions for the future"⁵⁹.

Gerade unter diesen Umständen scheint die Gewährung der Autonomie als die beste Lösung der historisch komplizierten Beziehungen. Um so verständlicher ist deshalb, daß die *indigenous peoples* "reject being considered as 'ethnic minorities' and thus refuse to be dealt with according to Article 27 of the ICCPR"⁶⁰.

Diese Forderung ergibt sich aber nicht nur aus dem erlittenen Unrecht, sondern auch aus der Spezifik der von den Ureinwohnern beanspruchten Rechte. In der "Working Group on Indigenous Populations" wurde vor allem herausgestellt:

"The right to land and other natural resources, including the right to water resources. The observers of indigenous populations underlined that the preservation of their life and culture was indissolubly linked to their control over such resources"⁶¹.

Die Besonderheit der Rechte der Ureinwohner folgt daraus, daß sie nur kollektiv, durch die *indigenous peoples*, wahrgenommen werden können. Eine Individualisierung von Rechten, wie dies im Falle der Minderheitenrechte in Art.27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte erfolgte, erscheint kaum möglich:

"Article 27 does not bestow rights on minorities as collective entities, but

⁵⁸ Vgl. A.J. Zientz, *Recent Government Attitudes Toward Indian Tribal Autonomy and Separatism in the United States*, in: P.Brass (Hrsg.), *Ethnic Groups and the State* (1985), 305 ff.

⁵⁹ Eide (Anm.13), 4.

⁶⁰ R. Stavenhagen, *Background Paper, United Nations Seminar on the Effects of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations Between Indigenous Peoples and States*, in UN-Doc.HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.3, 15.

⁶¹ Eide (Anm.13), 17.

specifies that the rights which it confers should be enjoyed by 'peoples belonging to ... minorities'. It thus established legal guarantees for the benefit of the individual members of the communities concerned. Nonetheless, by protecting each and every member of a minority, the Covenant also protects the relevant minorities themselves, all the more so since the rights under article 27 are to be enjoyed by individuals 'in community with the other members of their group'⁶².

Diese »Individualisierung« des Minderheitenschutzes ist die Folge eines politischen Kompromisses⁶³. Zweifellos hat diese heute noch Bedeutung auch für den Schutz von Angehörigen von *indigenous peoples*⁶⁴. Allerdings sollten die Erfolge beim Schutz von Rechten einzelner Angehöriger von Gruppen nicht dazu führen, die kollektiven Menschenrechte insgesamt zu individualisieren. Dieser Weg erscheint wenig überzeugend, wie das Beispiel des Selbstbestimmungsrechts zeigt:

»Im Rahmen der Auslegung der Charta der Vereinten Nationen wandelte sich dieses traditionelle und klassische Selbstbestimmungsrecht in gewisser Weise von einem Gruppenrecht zu einem Individualrecht. Das kommt schon dadurch zum Ausdruck, daß das Selbstbestimmungsrecht in den Pakten der

⁶² Draft general comments on Article 27 as proposed by the Working Group on Article 40, para.3, zitiert nach B. G. Ramcharan, Peoples' Rights and Minorities' Rights, in *Nordic Journal of International Law*, Bd.56 (1987), 33. Zur gleichen Feststellung kommt auch die Europäische Menschenrechtskommission in der Entscheidung vom 3.10.1983 im Fall *G. und E. gegen Norwegen*, in dem Lappen sich gegen Beeinträchtigungen durch einen geplanten Staudamm wandten; die Kommission stellt fest: "In guaranteeing certain rights to 'everyone' within the jurisdiction of the High Contracting Parties, the Convention does not recognise specific rights for minorities" (Decisions and Reports 36, 30).

⁶³ "Lastly, there is a political reason. The fact of granting rights to minorities and thus endowing them with legal status might increase the danger of friction between them and the State, in so far as the minority group, as an entity, would seem to be invested with authority to represent the interest of a particular community vis-à-vis the entire population", F. Caporoti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, in UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1979/384/Rev.I, para.209.

⁶⁴ Bekannt geworden ist der Fall *Lovelace*, der vor dem UNO-Menschenrechtsausschuß behandelt wurde. Dabei ging es darum, daß Lovelace, eine gebürtige Maliseet-Indianerin kanadischer Staatsangehörigkeit, wegen ihrer Heirat mit einem Nicht-Indianer aufgrund eines kanadischen Gesetzes ihren Rechtsstatus als Indianerin verlor. Sie argumentierte, daß der »Hauptverlust für eine Person, die ihre Indianereigenschaft einbüßt, der Verlust der kulturellen Vorteile des Lebens in einer indianischen Gemeinschaft ist, der emotionalen Bindungen zu Haus, Familie, Freunden und Nachbarn sowie der Identitätsverlust«. Das Menschenrechtskomitee gab ihr unter Verweis auf den Gleichberechtigungsgrundsatz und Art.27 der Konvention Recht. Vgl. den Wortlaut der Entscheidung in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1981, 522ff. Die kanadische Rechtsordnung wurde daraufhin geändert. Vgl. M. Nowak, UN-Ausschuß für Menschenrechte – Rechtsprechungsbericht Juli 1984 bis Juli 1986, in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1986, 613.

Vereinten Nationen als Menschenrecht und also logisch-notwendig als Individualrecht genannt ist«⁶⁵.

Diese Betrachtungsweise des Selbstbestimmungsrechts des Volkes, nach der es in einzelne »Selbstbestimmungsrechte« aller Angehörigen eines Volkes aufgliedert wird, muß völkerrechtlich steril bleiben. Völkerrechtlich muß die Art und Weise der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts durch den einzelnen irrelevant sein, sie ist ein ausschließlich innerstaatliches Problem. Völkerrechtsrelevant ist das Volk und in dessen kollektivem Recht muß das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen aufgehen. Art.1 der VN-Menschenrechtspakte bestätigt, daß es im Völkerrecht kollektive Menschenrechte geben kann⁶⁶.

Die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als kollektives Menschenrecht hat zu einem Prozeß der Herausbildung weiterer kollektiver Menschenrechte geführt, der in der Literatur sehr kontrovers diskutiert wird⁶⁷. Zu den Rechten der Völker kann man sicher rechtstheoretisch wohlbegründete ablehnende Positionen einnehmen⁶⁸. Die Entwicklung hinsichtlich der Rechte der Ureinwohner geht aber eindeutig in die Richtung der Anerkennung der Schutzwürdigkeit kollektiver Rechte von *indigenous peoples*. Dabei wird immer wieder auch der Doppelcharakter bestimmter Rechte als individuell und kollektiv wahrnehmbar unterstrichen. Es zeigt sich aber gerade in diesem Zusammenhang, daß die *indigenous peoples* nur aufgrund der kollektiven Wahrnehmung bestimmter Rechte und Pflichten überhaupt überleben konnten und daß gerade deshalb diese Gemeinsamkeit aus völkerrechtlicher Sicht besonders schutzwürdig ist. Das kommt in der Draft Universal Declaration on Rights of Indigenous Peoples zum Ausdruck, wo unter anderem die folgenden Rechte genannt werden:

“3. The collective right to exist as distinct peoples and to be protected against genocide, as well as the individual rights to life, physical integrity, liberty and security of person.

4. The individual and collective right to maintain and develop their ethnic

⁶⁵ K. Doehring, Die zwei Freiheitsbegriffe des Völkerrechts, Archiv des Völkerrechts, Bd.17 (1978), 4.

⁶⁶ Vgl. F. Capotorti, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, in Vereinte Nationen (1980), 114.

⁶⁷ Vgl. K. Drzewicki, The Rights of Solidarity – the Third Revolution of Human Rights, in Nordisk Tidsskrift For International Ret, Bd.53 (1984), 26 ff.; Fondation Internationale Lelio Basso, Le Droit des Peuples en Question?, Cahiers N.7 (1986), 5 ff.; K.J. Partsch, Menschenrechte und »Rechte der Völker«, in Vereinte Nationen (1986), 153 ff.

⁶⁸ Vgl. beispielsweise die Positionen der skandinavischen Staaten bei Rosas (Anm.37), 432f.

and cultural characteristics and distinct identity, including the right of peoples and individuals to call themselves by their proper names.

5. The individual and collective right to protection against ethnocide”⁶⁹.

Das stärkste Argument zugunsten der Befürwortung der Existenz kollektiver Menschenrechte hinsichtlich der Ureinwohner-Völker ist eindeutig die Tatsache, daß sie das Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen. Daran zeigt sich, daß andere völkerrechtliche Schutzkonstruktionen nicht zur Anwendung kommen können⁷⁰. Die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Ureinwohner-Völker impliziert die Ablehnung des Minderheitenschutzes. Alle Zahlenspiele, wonach die Ureinwohner in Bolivien und Guatemala sowie in den nördlichen Teilen Kanadas⁷¹ die Mehrheit der Bevölkerung darstellen und folglich nicht als Minderheit betrachtet werden können, gehen am eigentlichen Problem vorbei.

4. Diskriminierungsverbot

Die Diskriminierung der *indigenous peoples* wurde lange Zeit praktiziert und auch rechtlich untermauert. So wurden beispielsweise 1901 die australischen Ureinwohner von der Geltung allgemeiner Gesetze ausgenommen. Abschnitt 51 der Verfassung bestimmte:

»Das Commonwealth Parlament hat laut dieser Verfassung die Macht, Gesetze für den Frieden, die Ordnung und gute Verwaltung zu verkünden, in bezug auf Menschen jeglicher Rasse außer der Ureinwohnerasse in den jeweiligen Staaten, für die die Ausarbeitung spezieller Gesetze als notwendig erachtet wird«⁷².

Erst Ende der 60er Jahre räumte Australien seinen Ureinwohnern das Bürgerrecht ein. Insofern ist das Diskriminierungsverbot für die *indigenous peoples* offensichtlich von höchster Bedeutung:

⁶⁹ Deklarationstext (Anm.9), 6.

⁷⁰ Das heißt nicht, daß man in Ermangelung anderer Instrumente nicht auf Art.27 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zurückgreifen kann. Darauf verwies Opsahl: "Article 27 afforded the kind of protection for the rights of certain indigenous populations which were heavily dependent on traditional resources such as land rights", UN-Doc.CCPR/C/SR.618, para.56. Das hebt jedoch nicht die Notwendigkeit spezifischer Regelungen auf, die sich auf das Selbstbestimmungsrecht insgesamt beziehen und nicht auf einige Aspekte beschränken lassen: "It is generally recognized that special measures are required to protect and preserve aboriginal culture and language", R. Chelwinski, State Duty Towards Ethnic Minorities: Positive or Negative?, in Human Rights Quarterly, Bd.10 (1988), 361.

⁷¹ Vgl. Alfredsson (Anm.12), 313, wo behauptet wird: "In such cases, it is hard to characterize the Indians in question as minorities entitled to non-discrimination and protection".

⁷² Zitiert nach F. Rose, Australien und seine Ureinwohner (1976), 129.

“We believe, that discrimination against indigenous peoples should be accorded the very highest priority by the United Nations, as an urgent issue which has not been previously addressed, and as a continuing global tragedy, causing great suffering and loss of human life, one of the terrible legacies left to us in the wake of colonialism”⁷³.

Das Verbot der Diskriminierung ist ein allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts mit *ius cogens*-Charakter⁷⁴. Er ist demzufolge auch auf den Schutz der *indigenous peoples* anzuwenden, und zwar in seiner konkreten Form des Verbots der Rassendiskriminierung. Dabei ist die umfassende Begriffsbestimmung des Diskriminierungsverbots, wie sie in Art.1 der Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung von 1966 vorgenommen wurde, zugrunde zu legen. Dort wird die Rassendiskriminierung definiert als

»jede Unterscheidung, Ausnahme, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Herkunft, der nationalen und ethnischen Abstammung, die das Ziel haben oder dazu führen, die Anerkennung, Wahrnehmung oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf gleicher Grundlage auf politischem, ökonomischem, sozialem, kulturellem oder einem anderen Gebiet des gesellschaftlichen Lebens zunichte zu machen oder zu beeinträchtigen«⁷⁵.

Daß die Staatengemeinschaft diese Konvention als ein nützliches Instrument zum Schutz der Ureinwohner ansieht, wird an der Praxis des Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) deutlich⁷⁶. Bei allen Staaten mit *indigenous peoples* bilden deren Probleme einen wichtigen Schwerpunkt in der Diskussion der Staatenberichte, wobei viele kritische Fragen aufkommen. So wünschte das Ausschußmitglied P a r t s c h von der brasilianischen Regierung Auskunft über das Schicksal eines Indianerstammes:

“... what action the new Brazilian Government had been able to take to protect the Pataxó Hã-Hã-Hãe tribe of Indians living in the State of Bahia, and in particular to prevent the recurrence of such incidents as those described in Amnesty International reports, according to which 261 people, including many Indians, had been murdered by mercenaries in the pay of landowners”⁷⁷.

⁷³ UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/26.

⁷⁴ Vgl. L. Hannikainen, *Peremptory Norms (Ius cogens) in International Law* (1988), 467ff.

⁷⁵ Zitiert nach Gesetzblatt der DDR, Teil II, 1974, Nr.8, 130f.

⁷⁶ Vgl. zu den Schwerpunkten der Tätigkeit des CERD L. Valencia Rodriguez, *The Elimination of Racial Discrimination*, in *Bulletin of Human Rights*, 86/1, 27ff.

⁷⁷ UN-Doc.CERD/C/SR.788, para.10.

Derartige Einzelschicksale bilden einen wesentlichen Teil der Diskussionen im CERD. In der Regel verhalten sich die betroffenen Regierungen kooperativ; die brasilianische Regierung räumte beispielsweise ein, daß noch ein langer Weg bis zum Erreichen des umfassenden Rechtsschutzes für die Indianer zu gehen sei und betrachtet das CERD offensichtlich als einen Partner in diesem Bestreben⁷⁸.

Im Mittelpunkt der Staatenberichte stehen allerdings die generellen Fragen der Rechtsstellung von *indigenous peoples*. Da der Konvention über 120 Staaten angehören – darunter viele mit derartigen Völkern –, ermöglicht die Tätigkeit des CERD einen guten und fast weltweiten Überblick⁷⁹, der einen Erfahrungsaustausch ermöglicht⁸⁰.

Gerade in der Praxis des CERD zeigt sich, daß die Überwindung der früheren Diskriminierung von Ureinwohnern durch ihre bloße formalrechtliche Gleichberechtigung oft nicht erreicht werden kann. Das räumte auch der australische Regierungsvertreter ein:

“He pointed out that Aboriginal and Torres Strait Islander Australians were entitled to all the rights and freedoms enjoyed by other Australians, even though many aboriginals and Islander remained, in practice, seriously disadvantaged, and he provided information on administrative, financial and social measures taken by the Australian authorities to improve their living conditions”⁸¹.

Die Information und die Förderung des Bildungs- und Kenntnisstandes von Ureinwohnern über ihre Rechte ist sicher eine wichtige Aufgabe bei der Überwindung der Ungleichberechtigung. Die andere muß aber die *affirmative action*, müssen Fördermaßnahmen zur Überwindung der faktischen Benachteiligung sein. Derartige Maßnahmen sind in Art.1 Abs.4 der Konvention vorgesehen und werden von den Staaten auch praktiziert⁸². Über die Vereinbarkeit derartiger Förderprogramme mit dem Gleichheitssatz gab es in verschiedenen Staaten eine breite Diskussion, sehr grundsätzliche Feststellungen wurden in Urteilen des Supreme Court der USA

⁷⁸ Vgl. UN-Doc.A/42/18, para.560.

⁷⁹ Leider gehören die USA und Japan der Konvention nicht an. In den USA gab es um die Frage der Mitgliedschaft zahlreiche Diskussionen, die intensivste vor dem außenpolitischen Senatsausschuß. Vgl. *International Human Rights Treaties* (1980), 511. Zu Japan vgl. *Buraku Liberation News* (Osaka) 46/1988, 1f.

⁸⁰ Tomuschat hat allerdings recht, wenn er feststellt, daß die Qualität des Dialogs sehr stark von der Kooperationsbereitschaft der betreffenden Staaten abhängt. Vgl. Ch. Tomuschat, *Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis*; in: *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Saarbrücken*, Nr.24 (1984), 18.

⁸¹ UN-Doc.A/43/18, para.48.

⁸² So berichtete Kanada über ein spezielles 2,8-Milliarden-Dollar-Programm für das Finanzjahr 1985/86 zur Förderung der Ureinwohner. Vgl. UN-Doc.A/42/18, para.401.

getroffen⁸³. Generell kann man von der Vereinbarkeit der *affirmative action*-Programme mit dem Diskriminierungsverbot ausgehen⁸⁴.

Angesichts der Schlüsselstellung des Diskriminierungsverbots zur Überwindung von Benachteiligung und Herstellung von Chancengleichheit überrascht es, daß diese Bestimmung in der Draft Universal Declaration on Indigenous Rights nur kurz angerissen wird:

“The rights to be free and equal to all the other human beings in dignity and rights to be free from adverse distinction or discrimination of any kind”⁸⁵.

Die Erklärung für diese Verfahrensweise liegt wahrscheinlich darin, daß die Autoren in den folgenden Paragraphen der Erklärung die Spezifik der Ureinwohner-Rechte ausführlich herausarbeiten. Ähnliches ist wohl hinsichtlich des ebenfalls recht schmal ausgebildeten Diskriminierungsverbots in der Konvention Nr.107 anzunehmen⁸⁶. Dennoch sollte die Bedeutung dieses Verbots gerade dort, wo Ureinwohner nicht in Autonomie leben, nicht unterschätzt werden:

“But not all members of indigenous populations live today or will in the future be living within territories reserved to them and where they have their own political institutions and authorities. Many of them will be living, as individuals, in other parts of the state territory. In regard to them the main issue will continue to be that of non-discrimination”⁸⁷.

5. Landrechte

Das Recht auf das traditionelle Land und seine Ressourcen nimmt im Forderungskatalog der *indigenous peoples* eine besondere Stellung ein. Dies resultiert vor allem aus der Entstehung des Problems:

“Indigenous peoples became minorities or lost control over their traditional lands as a result of

- a) colonialism, with the creation of new national populations and new States (as in the Americas), or
- b) the expansion of neighbouring States (as in northern Japan or northern Scandinavia), as a process often not described as colonialism.

Both these processes gave rise to the question whether the rights of the

⁸³ Vgl. U. Beyerlin, Umgekehrte Rassendiskriminierung und Gleichbehandlungsgebot in der amerikanischen Verfassungsrechtsprechung – Zum *Bakke*-Urteil des U.S. Supreme Court vom 28. Juni 1978, in *ZaöRV* Bd.39 (1979), 553.

⁸⁴ Vgl. H.-J. Heintze, Rassendiskriminierung im Bildungswesen und die Rolle des Obersten Gerichts der USA, in *Neue Justiz*, Bd.34 (1980), 215 ff.

⁸⁵ Deklarationstext (Anm.9), 6.

⁸⁶ Art.3 Abs.1.

⁸⁷ *Eide* (Anm.13), 19.

indigenous people to their traditional lands and resources continues under the legal system of the new or the expanded State”⁸⁸.

Die Fragestellung ergibt sich daraus, daß diese Art des Kolonialismus nach heutigem Rechtsverständnis völkerrechtswidrig ist. Auch Erklärungsversuche wie die Missionierung, das Recht des Entdeckers, die Eroberung sowie die Leugnung der vorher bestehenden Rechtsordnung haben rechtlich keinen Bestand. Insbesondere die *terra nullius*-Doktrin wurde durch eine Reihe von Gerichtsurteilen ausdrücklich als rechtswidrig bewertet:

“The famous judgements of Chief Justice Marshall of the United States Supreme Court in the early 19th century relied on a doctrine of discovery, but held that discovery did not end Indian territorial and political rights”⁸⁹.

Während man in der Staatengemeinschaft einen generellen Konsensus über das Fortbestehen der Landrechte⁹⁰ von Ureinwohnern feststellen kann, ist der konkrete Nachweis der Eigentumsansprüche oftmals sehr kompliziert. Das Problem kann nämlich nicht mit dem häufig geäußerten Argument gelöst werden, daß Staaten erklären, in ihrem Hoheitsbereich gäbe es keine Beschränkungen für den Eigentumserwerb durch Ureinwohner⁹¹. Dagegen muß man einwenden:

“Invariably, however, the *de facto* situation reveals deficiencies in the effectiveness of such provisions where appropriate protection measures have not been taken”⁹².

Die meisten Staaten mit Ureinwohner-Völkern haben deshalb auch spezielle Bestimmungen zum Schutz der Landrechte der Ureinwohner erlassen, die oft erheblich von den generellen Regelungen abweichen. So gibt es in Neuseeland den Rechtsbegriff des “Maori Customary Land”, der sich auf Land bezieht, “which has never at any time had a registered title”⁹³.

⁸⁸ D. Sanders, Background Paper, United Nations Seminar on the Effects ... (Anm.60), in UN-Doc.HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.1, 1.

⁸⁹ *Ibid.*, 2. Berühmt geworden ist auch die *advisory opinion* des IGH im *West-Sahara-Fall* (ICJ Reports [1975], 12–176), wo die *terra nullius*-Doktrin ausdrücklich abgelehnt wurde: “... the Court found that, according to State practice of the time, territories inhabited by socially and politically organized tribes or peoples were not regarded as *terra nullius*”, zitiert nach K. Oellers-Frahm, *Western Sahara (Advisory Opinion)*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law, Instalment 2* (1981), 291.

⁹⁰ Nicht zu übersehen ist jedoch, daß es in Einzelfällen eine große Zahl von Streitigkeiten gibt. Vgl. Sanders (Anm.88), 3.

⁹¹ Das haben beispielsweise Australien, Bangladesch, Costa Rica, Finnland, Mexiko, Norwegen, Neuseeland, Panama und die USA erklärt. Vgl. UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.4, para.6.

⁹² Martinez Cobo (Anm.18), para.7.

⁹³ *Ibid.*, para.14.

Die Erfassung dieses Landes weist Schwierigkeiten auf und ist mit vielen Streitfällen verbunden. Deshalb wurde ein spezieller Gerichtshof eingerichtet. Die Nutzung von Maori-Land insbesondere für Bergbau wurde mit speziellen Auflagen verbunden:

“... the general principle was that no Maori land could be mined without a written consent of the owner”⁹⁴.

In Australien lief Mitte der 80er Jahre eine große Kampagne zur Rückgabe des Landes an die Aborigines an; rund ein Drittel des *northern territory* gehört heute wieder Ureinwohnern⁹⁵.

Zahlreiche Probleme entstehen im Zusammenhang mit der Nutzung von Ressourcen und Bodenschätzen, die sich auf Ureinwohner-Territorien vollzieht oder Auswirkungen darauf hat. So berichtet Sanders vom Widerstand der Ureinwohner gegen Waldrodungen in Kanada und Malaysia. Das gleiche trifft zu auf den Bau hydroelektrischer Anlagen in Bangladesch, Brasilien, Kanada, Guyana, Indien, Malaysia, Mexiko, den Philippinen, Norwegen, Schweden und den USA, wo Ureinwohner-Land betroffen ist und traditionelle Ökonomien beeinträchtigt oder zerstört werden⁹⁶. Betroffen werden *indigenous peoples* auch häufig von Bergbau, Öl- und Gasförderung, vor allem in Brasilien⁹⁷, Kanada und Australien. Schließlich werden die Landrechte durch staatlich festgelegte Umsiedlungsprogramme eingeschränkt, wie beispielsweise in Bangladesch und Indonesien⁹⁸.

⁹⁴ UN-Doc.A/42/18, para.581.

⁹⁵ Vgl. Neues Deutschland vom 24./25.9.1988. Die australische Regierung wies ausdrücklich darauf hin, daß “the percentage of Australian land set aside for the use and benefit of Aboriginal people was greater than the percentage of Aboriginal people as a proportion of the population” (UN-Doc.A/43/18, para.58). In anderen Teilen der Welt stellen sich hinsichtlich des Territoriums in erheblichem Maße Sicherheitsfragen, so daß eine Rückgabe an *indigenous peoples* weit komplizierter ist. Vgl. F. L. Korsmo, Nordic Security and the Saami Minority: Territorial Rights in Northern Fennoscandia, in Human Rights Quarterly, Bd.10 (1988), 509ff.

⁹⁶ Vgl. die Nachweise bei Sanders (Anm.88), 3ff. Große Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit fanden jüngst die Proteste brasilianischer Indianerstämme gegen den Bau zweier Dämme am Xingu-Fluß in der Amazonas-Region, wo 25 Millionen Hektar Wald überschwemmt werden und eine halbe Million Menschen umgesiedelt werden müssen. Siehe für Norwegen die Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission (Anm.62).

⁹⁷ Im Zusammenhang mit der Landgewinnung und dem Goldbergbau in Brasilien kam es zu Ausschreitungen gegen Indianer: “Tensions had arisen in Brazil owing to the expansion of the agricultural frontier and the mining activities of gold prospectors and, regrettably, there had been an number of casualties” (UN-Doc.A/42/18, para.560).

⁹⁸ Vgl. Sanders (Anm.88), 5. Ureinwohner sind häufig auch durch Bürgerkriege besonders hart betroffen. So wurden sie beispielsweise in Nicaragua zum Opfer der regionalen Konflikte. 1988 berichtete die Regierung Nicaraguas, daß durch die Unterstützung des VN-

Kompliziert wird die Landproblematik aber nicht nur durch offensichtliche Ungerechtigkeiten bei der Ausbeutung der Ressourcen, sondern auch durch die tiefe emotionale Bindung der Ureinwohner an ihr Land. Damit entsteht ein Gegensatz zwischen dem modernen westlichen Denken, das das Land als Eigentum und Profitquelle betrachtet und der spiritualen Bindung der meisten Ureinwohner-Völker an die Erde. Martinez Cobo kommt in seiner Studie zu dem Schluß, daß für die Ureinwohner Land nicht einfach eine erwerbbarere Handelsware ist. Vielmehr handle es sich dabei um ein frei zu nutzendes Element⁹⁹.

Auf diese Position stellt sich auch die Draft Universal Declaration, die einen Rechtsanspruch auf Eigentum und Besitz des Landes einräumt, über das die *indigenes peoples* traditionell verfügen. Das Land dürfe nur mit ihrer freien und auf Information beruhenden Zustimmung, die in einem Vertrag oder einer Übereinkunft bestätigt wird, auf andere übergehen. Die Zustimmung der Ureinwohner sei die Voraussetzung dafür, daß ein Staat Programme für die Erkundung und Ausbeutung von mineralischen und anderen unterirdischen Ressourcen in Ureinwohner-Gebieten einleitet oder gestattet. Diese weitgehende Regel wird in der Draft Universal Declaration als »Pflicht« bezeichnet und es wird hinzugefügt, daß eine gerechte und unverzügliche Entschädigung für derartige Aktivitäten zu gewähren ist¹⁰⁰. Obwohl der Art.14 der Konvention Nr.107 diese Frage nicht so konsequent regelt, folgt er dem gleichen gedanklichen Ansatz:

“The rights of ownership and possession of peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect”.

Die Anerkennung von historischen und gewohnheitsrechtlichen Ansprüchen scheint heute weithin geteilt zu werden, was angesichts der spiritualen Relevanz besondere Bedeutung hat. Um so bedenklicher ist daher, daß sich ein eklatanter Widerspruch zwischen Theorie und Praxis auftut. Deshalb ist der Kritik zu folgen, wonach das Fehlen völkerrechtlicher Sanktionen bei Verletzungen von Landrechten ein grundlegender Mangel

Flüchtlingskommissars 26000 Indianer freiwillig zurückkehrten, die vor den Wirren des Krieges geflüchtet waren. Vgl. UN-Doc.A/43/18, para.82.

⁹⁹ Vgl. Martinez Cobo (Anm.18), para.197.

¹⁰⁰ Deklarationstext (Anm.9), 6.

ist. In der Regel handelten Regierungen und internationale Unternehmen nach eigenem Gutdünken. Besonders krasse Formen der Mißachtung von Landrechten hat es im Zusammenhang mit Entwicklungsprojekten gegeben. Insbesondere bei hydroelektrischen Vorhaben, die oft isolierte und unerschlossene Gebiete mit *indigenous peoples* betrafen, fanden deren Landrechte kaum Berücksichtigung. Weder die Planer auf Seiten des Staates noch die der multinationalen Unternehmen zeigten Verständnis und sie zögerten auch nicht, Genozid und Ethnozid in Kauf zu nehmen, berichtet Stavenhagen¹⁰¹. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Independent Commission on International Humanitarian Issues, die feststellt, daß große Staudammprojekte die Wirtschaft und Siedlungen von *indigenous peoples* zerstören. Plätze mit religiöser und kultureller Bedeutung werden überschwemmt, Gemeinschaften verstreuen sich und verlieren ihre ursprüngliche Zusammenhangskraft. Ureinwohner werden oft landlos und entmutigt zurückgelassen¹⁰². Viele Entwicklungsprojekte der Weltbank wurden wiederholt dafür kritisiert, daß sie ausschließlich ökonomische Kennziffern zur Entscheidungsgrundlage machten. Die von der Weltbank verabschiedeten Richtlinien für den Schutz der Umwelt und lokaler Bevölkerungen fanden in der Praxis oft nur geringe Berücksichtigung¹⁰³. Das Beispiel der Entwicklungsprojekte unterstreicht, daß nur die Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der *indigenous peoples* der legitime Weg zur Wahrnehmung des Rechts auf Entwicklung ist¹⁰⁴. Nur dadurch scheint eine allgemeine Akzeptanz von Entwicklungsprojekten möglich.

In engem Zusammenhang mit den Landrechten steht das Problem der Verträge, die zwischen *indigenous peoples* und Regierungen abgeschlossen wurden¹⁰⁵. Sie beweisen einerseits, daß die Repräsentanten der Ureinwohner von den betreffenden Regierungen als Souveräne anerkannt wurden¹⁰⁶.

¹⁰¹ Vgl. Stavenhagen (Anm.60), 7. Daher verwundert die folgende Einschätzung nicht: "... the Indian tribes of Brazil cannot rely on treaty rights which can be vindicated before national courts", M. Pallemerts, Development, Conservation, and Indigenous Rights in Brazil, in *Human Rights Quarterly*, Bd.8 (1988), 377.

¹⁰² Vgl. Independent Commission on International Humanitarian Issues: *Indigenous Peoples – a Global Quest for Justice*, London 1987, 58.

¹⁰³ World Bank, *Tribal Peoples and Economic Development*, Washington 1982, 10ff.

¹⁰⁴ Vgl. Gayim (Anm.50), 69.

¹⁰⁵ Die Bedeutung dieses Problems wird daran deutlich, daß die Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities 1988 den kubanischen Völkerrechtler Miguel Alfonso Martinez dafür als Spezialberichterstatte einsetzte. Vgl. UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/24/Add.1.

¹⁰⁶ Über den Begriff des Souveräns gibt es allerdings gerade im Zusammenhang mit *indigenous peoples* keine übereinstimmende Auffassung. Das wurde anlässlich der Debatte im

Zum anderen betrafen sie oft auch die Nutzung bestimmter Territorien und enthielten Streitschlichtungsmechanismen. Sie gelten teilweise heute noch, beispielsweise in Neuseeland:

“The Treaty of Waitangi, concluded in 1840, is the fundamental document on relations between the Crown and the Maori people. Legislation in 1975 established under the Treaty a Waitangi Tribunal to hear grievances and make recommendations relating to alleged breaches of the Treaty by the Crown. The amending Act extended the temporal jurisdiction of the Tribunal back to 1840 and provided that Maoris might submit claims arising from the prejudicial consequences of any legislation policy, or action of the Crown since that date”¹⁰⁷.

6. Sonstige Rechte

In Ermangelung anderer allgemein akzeptierter Kriterien zur Definition von *indigenous peoples* hat sich die Sprache in vielen Staaten zum einzigen Kriterium für die Existenz von *indigenous peoples* herausgebildet. Sprachen sind für sie weit mehr als bloße Mittel der Kommunikation, nämlich integraler Bestandteil der Kultur und Möglichkeit der Selbstidentifikation mit der eigenen Gruppe. Mit ihr werden die Gefühle ausgedrückt und die Geschichte überliefert. Zum Fortbestand der Mythen und Glaubensbekenntnisse bedarf es ebenfalls der Sprache. Es verwundert daher nicht, daß sich die Kolonisatoren der Sprache als Instrument der Eroberung bedienten. Nebrija, der Berater der Königin Isabel im 15. Jahrhundert, empfahl die Nutzung der Sprache für die Verwaltung des Reiches und sowohl die spanische Krone wie auch die Kirche befolgte diesen Rat. Die Konsequenz

australischen Parlament zum Vorschlag eines Vertrages (*makarrata*) zwischen den Aborigines und dem Commonwealth of Australia offenkundig. Vgl. dazu W. Greig (Hrsg.), *The Australian Year Book of International Law*, Bd.10 (1987), 213: “Some would say that sovereignty inhered in the Aboriginal people inhabiting Australia at the time of settlement by Europeans and that this sovereignty still subsists even though not recognised by the occupying power or its legal system” (para.3.18). Dem steht die Meinung gegenüber: “A significant justification for the British taking of Aboriginal land was that the Aboriginal people were not using it or cultivating it in a European sense. As a consequence, according to European concepts, they had forfeited any right of possession” (para.3.21). Interessanterweise haben die USA immer wieder eine Rechtsfähigkeit der Indian Nation anerkannt und sie sogar als Völkerrechtssubjekt behandelt. Hier wäre der Begriff des »Souveräns« also durchaus angebracht. Vgl. D. Dörr, Die “Indian Nations and Tribes” in Nordamerika und das Völkerrecht, in: P. Häberle (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd.36 (1987), 503.

¹⁰⁷ UN-Doc.CERD/C/SR.788, para.74. 1987 lagen dem Tribunal 75 Streitfälle vor, die meisten bezogen sich auf Land- und Fischereirechte (vgl. UN-Doc.CERD/C/SR.791, para.4).

war, daß Spanisch eine der Universalsprachen der modernen Welt wurde¹⁰⁸.

Die Sprachen der kolonisierten Völker verfielen zu »Dialekten«, vor allem wenn sie nicht als Schriftsprachen existierten. Die herrschenden Gruppen nutzten dies zur Herabwürdigung dieser Sprachen und Kulturen. Zumeist lief die Regierungspolitik darauf hinaus, die Sprache von Stämmen und Ureinwohnern untergehen zu lassen. Sie wurde im Verwaltungs- und Gerichtswesen nicht zugelassen und an Schulen nicht gelehrt. Im Verkehr mit der Außenwelt mußten sich die Angehörigen der Ureinwohner-Völker also einer anderen Sprache bedienen. Vor allem die Frauen waren aufgrund ihrer Isoliertheit aber oftmals dazu nicht in der Lage, was ihre Diskriminierung noch vertiefte und zugleich die Zweisprachigkeit der Kinder behinderte. Die Folge waren enorme Schwierigkeiten in staatlichen oder Missionsschulen, so daß verschiedentlich vom Schulbesuch Abstand genommen wurde, obwohl er an sich möglich gewesen wäre.

Hinter der Sprachpolitik steht ein Konzept, das Martinez Cobo nach ausführlichen Analysen der Staatenpraxis folgendermaßen charakterisiert:

“The policies followed in a great many States were based on the assumption that indigenous populations, cultures and languages would disappear naturally or by absorption into other segments of the population and the ‘national culture’. It was expected that the indigenous languages would disappear, perhaps even before that, in the face of the dynamism, the quality and the attraction of the official languages – international languages which were assumed to have real or imaginary advantages of all kinds, and were considered particularly suited to science, technology, art and civilisation”¹⁰⁹.

Diese Erwartung erfüllte sich nicht. Dennoch ist ein Ergebnis der sprachlichen und kulturellen Diskriminierung der Ureinwohner, daß ihre Angehörigen, speziell dann, wenn sie die angestammten Gemeinschaften verlassen, einem starken Anpassungsdruck ausgesetzt sind. Viele versuchen, wenn es ihnen aufgrund ihres Aussehens möglich ist, ihre Herkunft zu verbergen.

Der Widerstand gegen die Assimilierung ist in der jüngsten Vergangenheit stark angewachsen. Er findet in der Draft Universal Declaration Unterstützung, denn den Ureinwohnern wird zugebilligt:

“9. The right to maintain and use their own languages, including for administrative, judicial and other relevant purposes.

¹⁰⁸ Vgl. J.-L. Calvet, *La guerre des langues et les politiques linguistiques* (1987), 10ff.

¹⁰⁹ Martinez Cobo (Anm.18), para.121.

10. The right to all forms of education, including in particular the right of children to have access to education in their own languages, and to establish structure, conduct and control their own educational systems and institutions”¹¹⁰.

Diese Forderungen sind zweifelsohne nicht leicht zu erfüllen, da sie oft erhebliche materielle Aufwendungen verlangen. So sind die betreffenden Sprachen vielfach erst in Schriftform zu bringen. Hinzu kommt die fehlende Einheitlichkeit dieser Sprachen, die keine Sprachfamilien bilden und gewohnten grammatikalischen Formen nicht folgen¹¹¹. So gibt es allein in Brasilien über 205 indianische Sprachen und Dialekte¹¹².

Eng mit der Sprache und Kultur hängt der Glaube der Ureinwohner zusammen. In der Vergangenheit wurden religiöse Praktiken oft verboten. Ungläubige wurden getötet, verfolgt oder zur Konversion gezwungen. Kinder wurden gewaltsam in Missionsschulen überführt. Die Ausrottung der »Ungläubigen« war der Angelpunkt, welcher der ganzen Kulturaufpfropfung und der wirtschaftlichen Ausbeutung der Kolonien als Vorwand diente. Hinzu kommt die nach wie vor praktizierte Verletzung von heiligen Stätten und Grabplätzen der Ureinwohner. Auch zahlreiche Gegenstände in Museen besitzen für diese Völker einen sakralen Charakter, weshalb ihre Ausstellung die Gefühle der Menschen verletzt. Die Vermarktung der Kunst der Ureinwohner für kommerzielle oder touristische Zwecke wird von ihnen ebenfalls oft als Schändung empfunden. Andererseits wagen diese Menschen oft nicht, ihre traditionellen Kleidungen und Namen zu tragen, weil es zu einer Ächtung in den dominierenden Gesellschaften führen kann. Diese Umstände machen in der Regel ein aktives Tätigwerden des Staates notwendig, wobei die folgende Pflichtenlage zu konstatieren ist:

“In multi-ethnic societies, action must always be based on criteria which, at least in principle, assert the equality of the cultural rights of the various ethnic groups. The State has the obvious obligation to formulate and implement a cultural policy which will, among other things, create the necessary conditions for the co-existence and harmonious development of the various ethnic groups living in the territory, either under pluralist provisions which guarantee that one group will not interfere with another, or under other programmes which guarantee equal and genuine opportunities for all”¹¹³.

¹¹⁰ Deklarationstext (Anm.9), 34.

¹¹¹ Vgl. R. B. Sanguier, Die Indianersprachen Lateinamerikas, in UNESCO-Kurier 2/1983, 12.

¹¹² Vgl. UN-Doc.A/42/18, para.560.

¹¹³ Martinez Cobo (Anm.18), para.134.

Im Klartext läuft das gerade hinsichtlich der bedrohten Ureinwohner-Kulturen auf staatliche Förder- und Schutzmaßnahmen hinaus. In verstärktem Maße bekennen sich die betroffenen Staaten zum *multiculturalism* und sehen diesen als Chance für die Entwicklung der Gesellschaft an¹¹⁴. Der Anspruch der *indigenous peoples* ist mit dem Recht auf kulturelle Identität zu unterstreichen, das als sich herausbildendes Menschenrecht sowohl Gruppen als auch dem Individuum zusteht¹¹⁵. In diesem Zusammenhang wird oft der Begriff des Ethnozid gebraucht, der eine Abwandlung des völkerrechtlichen Verbrechens des Genozid darstellt. Ethnozid bedeutet, daß den Angehörigen einer Volksgruppe, sei es einzeln oder kollektiv, das Recht auf Entwicklung und Überlieferung ihrer Sprache und Kultur verwehrt wird. Dies ist eine extreme Form einer massiven Verletzung der Menschenrechte, besonders des Rechts von Volksgruppen auf Achtung ihrer kulturellen Identität und des Rechts aller Angehörigen und aller Völker auf Eigenständigkeit und die Möglichkeit, sich als verschieden zu empfinden und aufgefaßt zu wissen¹¹⁶.

Die große Bedeutung des Schutzes vor Ethnozid in einer Welt, die sich immer stärker dem Einfluß einiger großer multinationaler Konzerne und einem Medienimperialismus ausgesetzt sieht¹¹⁷, ist von der UNESCO immer wieder unterstrichen worden. In der UNESCO-Deklaration über Rassen und Rassenvorurteile findet sich deshalb eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Recht auf Anderssein¹¹⁸. Zu ihm bekennt sich die Staatengemeinschaft ebenso wie zum Recht auf die freie Religionsausübung. In der UNO-Deklaration über die Beseitigung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung, die sich auf Religion und Glaube beziehen, wird ausdrücklich die Gleichwertigkeit aller Religionen und Glaubensrichtungen betont¹¹⁹.

Bereits das geltende Völkerrecht bietet zahlreiche Ansatzpunkte für die Ureinwohner-Völker, ihre Sprache, Kultur und Religion zu pflegen und zu entwickeln. Mit den sich herausbildenden Regeln des Ureinwohner-

¹¹⁴ So z. B. Australien (vgl. UN-Doc.A/43/18, para.48), Nicaragua (vgl. *ibid.*, para.81) und Neuseeland (vgl. UN-Doc.A/42/18, para.581).

¹¹⁵ Vgl. V. Kartashkin, Economic, Social and Cultural Rights, in: K. Vasak (Hrsg.), *The International Dimension of Human Rights* (1982), 139.

¹¹⁶ Schlußfolgerungen des UNESCO-Expertentreffens über Völkerentwicklung und Ethnozid in Afrika, in UNESCO-Kurier 11/1983, 9.

¹¹⁷ Vgl. D. Fisher, From Concept to Action, in: D. Fisher/L. S. Harms (Hrsg.), *The Right to Communicate: A New Human Right* (1983), 6 ff.

¹¹⁸ Vgl. N. Lerner, New Concepts in the Unesco Declaration on Race and Racial Prejudice, in *Human Rights Quarterly*, Bd.2 (1981), 30 ff.

¹¹⁹ Res.36/55 vom 25.11.1981.

Schutzes wird dieser Anspruch noch unterstrichen. Offen bleibt allerdings, wie die materielle Absicherung aussehen soll.

Neben der Sprache, der Kultur und dem Glauben ist die strikte Einhaltung eigener Gesetze und Gebräuche eine Erklärung für die Fortexistenz der *indigenous peoples*:

“A principal factor which has enabled indigenous and tribal peoples to survive in the face of the persistent assaults against them by the dominant society, is their internal coherence, their social organization, as well as the maintenance of their own traditions, laws and customs, including local political authority”¹²⁰.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist ihre Erhaltung aber nicht unproblematisch. Viele Regierungen sehen sie als eine Art Separation und eine Bedrohung der Einheit des innerstaatlichen Rechts an. Deshalb anerkennen die meisten Rechtssysteme das Ureinwohner-Recht und auch seine politischen Institutionen nicht. Vielmehr bestehen sie auf der Gleichheit vor dem Gesetz, die ein international respektiertes Prinzip auf dem Gebiet der Menschenrechte ist¹²¹. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, daß der Gleichheitssatz durchaus Ungleichbehandlungen von Bürgern zuläßt, wenn damit Diskriminierungsfolgen überwunden werden sollen¹²². Das könnte auch auf die Respektierung von Gesetzen und Bräuchen von Ureinwohnern zutreffen. Für die Anwendung dieser außerhalb des innerstaatlichen Rechts existierenden Regeln des Ureinwohner-Rechts spricht weiterhin die Tatsache, daß damit durchaus auch eine größere Rechtssicherheit gefördert werden könnte, denn sie galten über viele Generationen und waren akzeptiert. Die totale Negierung müßte zwangsläufig einen noch stärkeren Identitätsverlust und Zusammenbruch traditioneller Organisationsstrukturen mit sich bringen. Auf ein weiteres Argument zugunsten der Fortgeltung weist Martinez Cobo hin:

“Where traditional law continues to be observed by indigenous populations, the question of legal systems arises. While some countries do not recognize the validity of indigenous laws and customs, in the face of the undeniable fact that such legal norms continue to exist, other countries have recognized their existence for some purposes”¹²³.

¹²⁰ Stavenhagen (Anm.60), 13.

¹²¹ Vgl. Ch. Tomuschat, Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer (1981), 691 ff.

¹²² So versteht Australien die Sonderbehandlung von Ureinwohnern als dem Gleichheitssatz nicht widersprechend. Vgl. die Auslegungserklärung zum VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte in UN-Doc.CCPR/C/2/Add.4.

¹²³ Martinez Cobo (Anm.18), para.155.

Diese Spaltung dient nicht der internationalen Rechtssicherheit und könnte zu Spannungen führen. Die Draft Universal Declaration spricht sich deshalb eindeutig für eine Anerkennung dieser Regeln aus:

“The right to participate fully in the political, economic and social life of their State and to have their specific character duly reflected in the legal system and in political institutions, including proper regard to and recognition of indigenous laws and customs”¹²⁴.

Die zwangsläufig mit der Anwendung von Regeln der *indigenous peoples* verbundenen Rechtsfragen lassen sich am besten im Rahmen der Autonomie lösen. Aus diesem Umstand lassen sich weitere Argumente für die Gewährung einer möglichst weitgehenden Eigenständigkeit ableiten¹²⁵.

7. Zusammenfassung

Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte von *indigenous peoples* scheint neben dem Minderheiten-Problem die zweite große Herausforderung für die UNO-Menschenrechtsaktivitäten zu sein. Beide Fragestellungen sind eng mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den kollektiven Menschenrechten verbunden. Insofern könnten die 90er Jahre für die UNO-Menschenrechtsarbeit in der Tat eine Abkehr von den individuellen Menschenrechten bringen, einen Trend, den van Boven schon 1979 sah¹²⁶. Diese Entwicklung wäre insofern zu begrüßen, als mit den bestehenden UNO-Menschenrechtsdokumenten¹²⁷ ein umfangreiches Netz für den Individualschutz gespannt wurde. Hier tut nicht in erster Linie not, dies enger zu spannen, sondern es voll anzuwenden. Dazu ist vor allem eine größere Mitgliedschaft anzustreben. Dies trifft in erster Linie auf das Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu. Die Aussichten dafür sind nach den Revolutionen in den sozia-

¹²⁴ Deklarationstext (Anm.9), 34.

¹²⁵ Vgl. V. Muntarbhorn, Background Paper, United Nations Seminar on the Effects ... (Anm.60), in UN-Doc.HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.2, 16 ff.

¹²⁶ Vgl. Th. van Boven, Distinguishing Criteria of Human Rights, in: K. Vasak (Hrsg.), The International Dimensions of Human Rights, Bd.1 (1982), 57:

“Whereas the Universal Declaration of Human Rights of 1948 makes the individual the central figure in a variety of social relationships, the proclamation of Teheran focuses very much on the group as the massive victim of denials of human rights. This is, at least at the global level, a most striking development in two decades from the individualist to the collectivist approach to human rights”.

¹²⁷ Vgl. die Zusammenstellung Human Rights – A Compilation of International Instruments, UN-Doc.ST/HR/1/Rev.3.

listischen Staaten gut¹²⁸. Angesichts der Abkehr von den Propagandaschlachten des kalten Krieges zwischen Ost und West und des damit verbundenen Mißbrauchs der Menschenrechte¹²⁹ hat die Staatengemeinschaft die Chance, neue Herausforderungen im Menschenrechtsbereich anzugehen. Die Tatsache, daß die *indigenous peoples* "the most deprived and ill-treated group in most countries"¹³⁰ sind, ist eine solche. Sie betrifft in gleicher Weise die verschiedenen Staaten mit solchen Völkern und die ohne solche, wenn sie sich der Sache der Menschenrechte verpflichtet fühlen. Schließlich sind die Ureinwohner von grundlegenden Übeln betroffen:

"... their average income is lower, their health is worse, they are disproportionately the subjects of arrest and imprisonment. Even in the richer countries, indigenous peoples live as second class citizens in conditions which often attract comparison with those existing among the poorest of the third world"¹³¹.

Angesichts dieser Umstände ist die ILO-Initiative zur Revision der Konvention 107 zu begrüßen. Sie sollte im Rahmen des UNO-Systems durch die zügige Arbeit an der Universal Declaration on Rights of Indigenous Peoples fortgesetzt werden. Die Zeit drängt angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen und der magischen Zahl 1992. In diesem Jahr jährt sich zum 500. Male das Datum der Entdeckung Amerikas durch die Europäer. Daß dies nicht nur ein Grund zum Feiern ist, wird von zahlreichen *indigenous peoples* angeführt. Sie fordern deshalb von der UNO, dieses Jahr zum "Year of the Indigenous Peoples" zu erklären¹³². Es ist zu hoffen, daß dieser Appell weithin gehört wird.

¹²⁸ Ungarn ratifizierte das Protokoll schon 1988. Vgl. dazu L. Hannikainen, Implementation and Promotion of International Human Rights in the "East" and in the "West", in: Human Rights, Communication and Culture – Report of the second Leipzig-Tampere Seminar on confidencebuilding in the nonmilitary field, Tampere 1988, University of Tampere Publications, Series B, 28/1989, 23 ff.

¹²⁹ Vgl. Ch. Müller, Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel (Völkerrecht und Außenpolitik, Bd.37) (1986), 27 ff.

¹³⁰ Aga Khan (Anm.11), 17.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Vgl. UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/26, 4.

Summary*

Indigenous Peoples and International Law

Since the early 1980s the United Nations has been increasingly working on problems of the international legal protection of the rights of indigenous peoples. In the course of this work a number of complicated legal issues have been raised, starting with the definition of indigenous peoples, which, apart from objective criteria, includes subjective aspects as well. On the one hand, indigenous peoples are equal to minorities, especially as far as their rights to non-discrimination, language, education, culture, and religion are concerned. On the other hand, their rights go beyond that, especially as to their traditional country and its resources, their own laws and customs. These peculiarities culminate in the right to self-determination which has to be granted to indigenous peoples. The consequence is disputed, however, since the right to self-determination also includes the right to establish one's own state. For that reason many states concerned refuse to grant the right to self-determination. In the main, the organizations of indigenous peoples, upon the basis of the right to self-determination of such peoples, call for the granting of a far-reaching autonomy in order to effectively defend themselves against extermination (genocide) and the destruction of their ethnic and cultural identity (ethnocide). The community of states is increasingly acceding to this demand, seeing another important field of the international protection of human rights at this point.

* Summary by the author.