

RECHTE INDIGENER VÖLKER IM RAHMEN DER VEREINTEN NATIONEN

I. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen

Angehörige von indigenen Völkern werden auch heute noch auf schwerwiegende Art verfolgt und in ihren Menschenrechten verletzt. Der Jahresbericht 2002 von Amnesty international betont, dass gerade Rassismus eine Ursache schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen darstellt. Die ca. 300 Millionen Menschen auf der Erde, die indigenen Bevölkerungsgruppen angehören, werden häufig diskriminiert und sind aufgrund fehlenden staatlichen Schutzes Opfer von Übergriffen.¹

So sind im Berichtszeitraum des Jahresberichtes, im Jahr 2001, in Brasilien mindestens zehn Angehörige indigener Gemeinschaften von der Polizei oder von Personen, die im Auftrag der Großgrundbesitzer gehandelt haben, getötet worden. Am 23. April 2001 wurde der Sprecher der Gemeinschaft der Xucuru Francisco de Assis Santana ermordet. Die Bundespolizei erklärte, dass möglicherweise interne Konflikte in der Gemeinschaft ein Motiv für den Mord ergeben. Dies ist eine Darstellung, die aufgrund vorliegender Informationen von Amnesty international bezweifelt wird. 1997 wurde der Häuptling der Pataxos, der in der Hauptstadt Brasilia für eine Landreform demonstriert hatte, im Schlaf mit Benzin übergossen und angezündet. Er verstarb kurze Zeit danach an seinen Verletzungen. Fünf Jugendliche aus der Oberschicht wurden als Täter ermittelt und verhaftet.² Das Urteil gegen sie lautete aber nicht auf Mord, sondern auf Körperverletzung mit Todesfolge. In der Zeit von 1994 bis 1995 wurden nicht weniger als 75 indigene Menschen in Brasilien ermordet.

Die Verfolgung und Ermordung der Sprecher indigener Völker soll ihren Kampf gegen die Zerstörung ihrer Kultur und ihres Landes schwächen. Sie sollen nicht staatlichen oder privaten Plänen im Wege stehen, die sich auf das Territorium bezieht, das von den indigenen Völkern bewohnt wird. Es kann sich um Goldsuche, Holzabbau, Viehwirtschaft oder Erschließung von Energiequellen handeln. Eine Verständigung mit den indigenen Menschen wird nicht gesucht. Mit den Mitteln der Gewalt werden

1 Amnesty international Jahresbericht 2002, S. 34ff.

2 Frankfurter Rundschau vom 23.4.1997.

ihnen fremde Ziele aufgezwungen. Da sie aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in der Regel in der schwächeren Position sind, bleiben die Menschen und deren Kulturen auf der Strecke.

In Brasilien leben rund 300.000 Menschen in indigenen Gemeinschaften, das sind ungefähr 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die Verfassung Brasiliens von 1988 bestimmt, dass den indigenen Völkern originäre Rechte auf die Territorien zustehen, auf denen sie wohnen. Der Staat soll die Aufgabe haben, das Land zu demarkieren, zu schützen und darauf zu achten, dass ihre Güter geschützt werden. Dennoch waren 1999 70 Prozent des infragekommenden Landes noch nicht demarkiert. Interessensgruppen konnten juristisch gegen die Demarkierung vorgehen, so dass langandauernde Prozesse geführt wurden. Die Lage der indigenen Menschen ist auch im gesundheitlichen Bereich dramatisch. Es gibt eine fünf Mal so hohe Säuglingssterblichkeit als im Landesdurchschnitt. Seit 1992 starb jeder zehnte Yanomani an Krankheiten.³

II. Die Definition „indigene Völker“ und der Minderheitenbegriff

Sind indigene Völker Minderheiten? Könnte daher die Minderheitendefinition von Francisco Capotorti, die heute eine große Akzeptanz gefunden hat, auf indigene Völker Anwendung finden? Die Definition lautet wie folgt: „Eine ethnische, religiöse oder Sprachminderheit ist eine Gruppe, die zahlenmäßig kleiner ist als der Rest der Bevölkerung des Staates zu dem sie gehört und die kulturelle, physische oder historischen Merkmale, eine Religion oder Sprache besitzt, die sich vom Rest der Bevölkerung unterscheiden.“⁴

Die indigenen Völker wehren sich dagegen, als Minderheit in einer Gesellschaft betrachtet zu werden. Die Kritik richtet sich gegen den unhistorischen, auf objektiven, quantitativen Kriterien beruhenden Begriff. Möglicherweise sind indigene Völker in ihrem Nationalstaat eine zahlenmäßige Minderheit. Die trifft aber beispielsweise nicht für die Bevölkerungen in den Andenstaaten Peru, Bolivien und Ecuador zu.

Nach der Definition des „World Council of Indigenous Peoples (WCIP)“ besteht ein indigenes Volk aus Menschen, die in Ländern mit unterschiedlichen ethnischen oder rassischen Gruppen leben, die von der frühesten Bevölkerung abstammen, die in diesem Gebiet überlebten und die als Gruppe nicht als nationale Regierung die Länder kontrollieren, in dem sie leben.

3 Gerhard Dilger, Der Kampf um ein Leben in Würde. Indianerrechte in Lateinamerika, in: Johan Galtung (Hg.), S. 171.

4 Zit. nach Wolfgang S. Heinz, Minderheiten und indigene Völker, in: Grieb u.a. (Hg.), S. 3.

In den Vereinten Nationen hat sich auf dieser Basis zumindest eine Arbeitsdefinition entwickelt, die von vielen akzeptiert wird. Sie beruht auf einer Studie des ehemaligen Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen, Martin Cobo, und lautet wie folgt:

„Indigene Gemeinschaften, Völker und Nationen sind diejenigen, welche eine historische Kontinuität besitzen mit den Gesellschaften, die vor dem Zeitpunkt der Invasion und der kolonialen Besetzung in ihrem Land existierten und die sich als unterschiedlich zu anderen Schichten der Gesellschaft ansehen, die jetzt auf ihrem Gebiet oder auf Teilen des Gebiets leben. Sie sind gegenwärtig nicht-herrschende Schichten in ihrer Gesellschaft und sind dazu entschlossen ihr Land zu bewahren, zu entwickeln und es zukünftigen Generationen zu übergeben. Sie sind dazu entschlossen, ihre ethnische Identität zu erhalten, auf der Grundlage ihrer weiteren Existenz als Völker, in ihrer Übereinstimmung mit ihrer Kultur, sozialen Einrichtungen und Rechtssystemen.“⁵

Daraus können folgende gemeinsame Erfahrungen indigener Völker abgeleitet werden:

- historische Erfahrungen der Kolonisierung
- aktuelle Probleme in und mit dem Nationalstaat, in dem sie leben
- eine besondere Beziehung zu dem Land auf dem sie Leben
- eine eigene auf ihre Tradition bezogene Entwicklung bezogen auf Sprache, Medizin und evtl. Rechtsentwicklung.

Aufgrund der historischen Erfahrungen und der aktuellen politischen Schutzbedürftigkeit von indigenen Völkern müssen die Rechte zum Schutz und für die Entwicklung indigener Völker über den individuellen Menschenrechtsschutz und der Minderheitenschutz hinausgehen.

III. Der Begriff „indigene Völker“

Am 21.12.1993 haben die Vereinten Nationen eine Dekade der Rechte indigener Völker ausgerufen, die von 1995 bis 2004 andauern soll.⁶ Im Zeitraum davor, von 1982 bis 1993, sind insbesondere in der Arbeitsgruppe für indigene Völker die Grundlagen erarbeitet worden, auf denen die Diskussion über die Rechte indigener Völker aufbauen kann.

Zunächst war der Begriff „indigene Völker“ umstritten. Völker, die in ihrem Land Jahrhunderte lang gelebt hatten, wurden von den Eroberern „Eingeborene“ genannt, ein Begriff, der Unterwerfung und Unterordnung transportiert und seit dem Prozess der Entkolonisierung verpönt ist. Gleichmaßen problematisch ist der Begriff der „Ureinwohner“, der das Andersartige, ggf. die Wertung des Primitiven mitenthält. Die erste Konventi-

5 Ebd. S. 8f.

6 Resolution der Generalversammlung 48/163.

on über die Rechte indigener Völker, die Konvention Nr. 107 der internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁷, benutzt den Begriff der „Stammesgesellschaft“, um die Besonderheit der indigenen Völker zu beschreiben. Auch hier wurde die Begrifflichkeit und zudem die Intention der Konvention, die Assimilierung der indigenen Völker im Nationalstaat zu fördern, von den betroffenen Völkern stark kritisiert.

In den Vereinten Nationen wurde nach 1982 zunächst der Begriff der „indigenen Bevölkerungen“ benutzt. Der Grund war die völkerrechtliche Diktion. Die Charta der Vereinten Nationen spricht von einem Zusammenleben der Völker, meint aber Staaten damit. Den Staaten werden Souveränität und Selbstbestimmung zuerkannt (Art. 2 der Charta), die bei den Rechten indigener Völker am meisten gefürchtet und weitgehend abgelehnt werden.

Inzwischen hat sich in der internationalen Diskussion trotzdem der Begriff „indigene Völker“ durchgesetzt.⁸ Daher stellt die zweite Konvention der ILO über die Rechte indigener Völker, die Konvention Nr. 169⁹, eine Fortentwicklung der Konvention Nr. 107 unter Aufgabe des Assimilierungsgedankens, in Art. 1 Abs. 3 einschränkend zunächst fest: „Die Verwendung des Ausdrucks ‚Völker‘ in diesem Übereinkommen darf nicht so ausgelegt werden, als hätte er irgendwelche Auswirkungen hinsichtlich der Rechte, die nach dem Völkerrecht mit diesem Ausdruck verbunden sein können.“ Die Menschen, die in indigenen Gemeinschaften leben, bezeichnen sich selbst als indigene Völker oder „first Nations“ wie in Kanada. Sie verbinden mit dem Begriff den engen historisch, sprachlich, kulturell und örtlich zu bestimmenden Zusammenhalt, der ihre Gesellschaften auszeichnet.

IV. Die Entwicklung der Rechte indigener Völker in den Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben sich nach ihrer Gründung 1945 aufgrund der Erfahrungen der Völkerbundära auf die Entwicklung des individuellen Menschenrechtsschutzes konzentriert und sowohl Minderheitenrechte als auch die Entwicklung der Rechte indigener Völker vernachlässigt. Erst mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, in Kraft getreten 1976, wird eine Norm geschaffen, die regelt, dass religiösen, sprachlichen und ethnischen Minderheiten nicht verwehrt werden darf, Rechte gemeinsam wahrzunehmen. Diese Norm wird von

7 Text abgedruckt bei Tomuschat (Hg.), Menschenrechte, DGVN-Texte, Nr. 42, S. 173ff.

8 Carola Hausotter, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, VN 4/2001.

9 Text abgedruckt bei Tomuschat, a.a.O., S. 184ff.

dem aufgrund des Paktes eingesetzten Menschenrechtsausschusses ausschließlich im Sinne des individuellen Menschenrechtsschutzes interpretiert, in dem ein Angehöriger eines indigenen Volkes als Angehöriger einer ethnischen Minderheit vorbringen kann, in seinen Menschenrechten verletzt worden zu sein. Die unter Art. 27 entschiedenen Fälle belegen dies:

- Ivan Kitok/Schweden
- Lake Brand/Kanada
- Ilmari u.a./Finnland
- Sandra Lovelace/Kanada¹⁰

Die indigenen Völker haben den ausschließlich individuellen Ansatz des internationalen Menschenrechtsschutzes kritisiert und betont, dass sie bei Menschenrechtsverletzungen auch im Kollektiv betroffen sind, wenn das Mittel des Völkermordes (Genozid) angewandt wird oder die zwangsweise Anpassung an andere kulturelle Vorstellungen (Ethnozid) durchgesetzt werden soll. Die Vereinten Nationen haben der Kritik indigener Völker inzwischen Rechnung getragen und die Entwicklung der Rechte indigener Völker vom Minderheitenschutz abgetrennt.¹¹

Zu dieser Entwicklung hat die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungen, die in den Vereinten Nationen 1982 geschaffen worden ist, wesentlich beigetragen.¹² Der Auftrag der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen an die Arbeitsgruppe bestand zunächst in der Beobachtung nationaler Entwicklungen, aber auch langfristig in der Ausarbeitung internationaler Normen. Die Arbeitsgruppe besteht aus fünf Sachverständigen, die zu den 26 Experten der Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (früher: Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und Minderheitenschutz) gehören. Die Unterkommission wiederum arbeitet für die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, in der zur Zeit 53 Staaten durch ihre Beamten und Politiker vertreten sind. An der ein Mal im Jahr stattfindenden Sitzung der Arbeitsgruppe für indigene Bevölkerungen haben bisher eine Vielzahl von Vertretern indigener Völker teilgenommen. Die Vereinten Nationen haben hier das von ihnen entwickelte Prinzip der Zulassung Nichtstaatlicher Organisationen aufgehoben, um der Vielfältigkeit und dem fehlenden Organisationsgrad vieler indigener Völker Rechnung zu tragen. Im Jahr 1994 waren beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen offiziell zwölf Organisationen indigener Völker anerkannt und registriert.¹³ Im gleichen Jahr kamen zu der Sitzung der Arbeitsgruppe 790 Personen, dazu waren Beobachter von 42 Staaten anwesend. Der Auftrag zur Entwicklung inter-

10 Vgl. dazu näher der Beitrag von Norman Weiß in diesem Band.

11 UN-DOC/CN 4/Sub.2/1993/29, S. 13.

12 Bernd Thomsen, Der internationale Menschenrechtsschutz für indigene Völker im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Grieb u.a. (Hg.), S. 177ff.

13 Julian Burger; Paul Hunt, Towards the protection of indiginious peoples rights NQHR 1994, S. 407.

nationaler Normen hat die Arbeitsgruppe mit der Vorlage eines Entwurfes einer Resolution über die Rechte indigener Völker zwischenzeitlich erfüllt.¹⁴

Der Entwurf liegt der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vor und wird in einer Arbeitsgruppe beraten. Der zögerliche Verlauf dort lässt erwarten, dass das hochgesteckte Ziel, die Resolution zum Ende der Dekade für die Rechte indigener Völker dem Wirtschafts- und Sozialrat und anschließend der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verabschiedung vorzulegen, nicht eintreten wird.

Der Entwurf der Resolution nennt 45 Artikel nach vorangestellten 18 Punkten einer Präambel. Er ist in neun Teile aufgegliedert: Grundprinzipien, Recht auf Leben, Kultur und Tradition, Bildungswesen und Sprache, wirtschaftliche und soziale Rechte, Landrechte, politische Institutionen, Verhältnis zum Staat, allgemeine Garantien. Gerade der Teil der Deklaration, in dem den indigenen Völkern Gruppen- und Selbstbestimmungsrechte zuerkannt werden, ist in den Beratungen der Staatenvertreter in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen am meisten umstritten. Viele versuchen den Prozess wieder rückgängig zu machen, um der Resolution einen allein individualrechtlichen Charakter zu geben.¹⁵ Ein anderes formuliertes Ziel wurde dagegen zwischenzeitlich erreicht. Die Weltmensenrechtskonferenz hatte im Juni 1993 in Wien vorgeschlagen, ein „Ständiges Forum“ beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen einzurichten, um eine Einrichtung für indigene Völker zu schaffen, die es ermöglicht, mit den Vereinten Nationen ständig zusammen zu arbeiten. Es soll jetzt ein Organ mit 16 Mitgliedern geschaffen werden, das zur Hälfte aus acht Sachverständigen, die von den Regierungen benannt werden, und acht Vertretern indigener Völker bestehen wird. Alle Erdteile sollen vertreten sein. Das Mandat bezieht sich auf alle indigene Völker betreffenden Angelegenheiten, wie wirtschaftliche, kulturelle Entwicklungen, Umwelt, Recht, Bildung und Gesundheit. Das Gremium soll Empfehlungen aussprechen können, um dem Wirtschafts- und Sozialrat zu ermöglichen, Schwerpunkte beim Schutz der Rechte indigener Völker zu setzen.¹⁶

14 Weitergeleitet durch die Unterkommission mit der Resolution vom 26.8.1994 (Nr. 1994/45) E/CN.4/Sub.2/1994/56 S. 103, der englische Text abgedruckt NQHR 1995, S. 197ff.

15 Carola Hausotter, a.a.O., S. 135.

16 Ebd., S. 136.

V. Souveränität, Autonomie und Gruppenrechte für indigene Völker

Ein wesentliches Ziel der Charta der Vereinten Nationen war es, eine Friedensordnung zu schaffen, in der Aggressionen gegenüber Völkern und deren Fremdbestimmung ausgeschlossen werden sollten. Die Unrechtserfahrungen im II. Weltkrieg und der Wunsch, zukünftig Krieg zu verhindern, haben dem Prinzip der Souveränität von Staaten in der Charta der Vereinten Nationen eine starke Stellung verschafft. Weil 1945 viele Staaten noch von anderen Staaten beherrscht wurden, wurde der Prozess der Dekolonisierung¹⁷, der Souveränität und Selbstbestimmung von Völkern hervorbringen sollte, mit dem Ziel der Schaffung einer Friedensordnung im Einklang gesehen.

Dagegen wollen die meisten Nationalstaaten den indigenen Völkern die Elemente der staatlichen Souveränität und Selbstbestimmung nicht zuerkennen. Dies hat sich deutlich abgezeichnet, als bei der Ausarbeitung der Deklaration über die Rechte indigener Völker das Recht auf Selbstbestimmung indigener Völker erörtert wurde¹⁸. Insbesondere die Nationalstaaten, in denen indigene Völker leben, verlagern Souveränität und Selbstbestimmung indigener Völker allenfalls auf die Ebene innerstaatlicher Autonomie. Diese ist mit ihnen, nicht gegen sie – im Wege der Session – zu erreichen. In konkreten Rechtsfragen in Kanada spielen aber koloniale Aspekte der zwangsweisen Inbesitznahme von Land und Unterdrückungsmaßnahmen gegenüber Menschen indigener Völker eine erhebliche Rolle. Die Rechtsfolgen können Rückgabe von Land oder Entschädigungszahlungen sein. Auch ist das Individuum nicht der Träger der Rechte, sondern ein Kollektiv (das betroffene indigene Volk). Diese Rechtsfragen betreffen den Ausgleich für erlittenes Unrecht.

Wo staatliche oder private Entwicklungsmaßnahmen die Interessen indigener Völker berühren (bspw. die Ausbeutung von Naturschätzen), sind Konsultations-, Beteiligungs- und letztlich Zustimmungsrechte indigener Völker, die ebenfalls von diesen nur kollektiv ausgeübt werden können, zwingend erforderlich. In Kanada wird in diesen Fällen angestrebt, eine vertragliche Regelung zu erreichen, wie es bereits in der ersten Phase der Kolonisation (ca. 1600-1850) geübte Praxis war.¹⁹

Die weitere rechtliche Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechtes eines indigenen Volkes beträfe die Gestaltungsrechte, wie die Organisation

17 Beginnend mit der „Deklaration über die Gewährung von Unabhängigkeit für koloniale Länder und Völker“ von 1960, G.A.Res. 1514/XV, abgedruckt bei Tomuschat, a.a.O., S. 70ff.

18 Rene Kuppe zum Selbstbestimmungsrecht indigener Völker, in: Muth; Seithel (Hg.), S. 101ff.

19 Margret Carstens, Indigene Land und Selbstbestimmungsrechte in Australien und Kanada, S. 250ff.

von Bildung, Gesundheit und Rechtswesen, die auf der eigenen Kultur des indigenen Volkes beruhen. Darin liegt ein kollektives Abwehrrecht gegenüber nationalstaatlicher Beeinflussung. Nach dem Entwurf der Deklaration der Rechte indigener Völker kann die Berufung auf eigenständige Entwicklung aber nicht dazu führen, die von den Vereinten Nationen entwickelten Grundsätze zu missachten, d.h. Menschenrechte zu verletzen²⁰ (vgl. auch Art. 45 des Entwurfs der Deklaration über die Rechte indigener Völker).

VI. Zusammenfassung

Auch unter Berücksichtigung der neueren Entwicklung von Gruppenrechten für indigene Völker ist der individuelle Rechtsschutz der Menschen, die in indigenen Völkern leben, voll zur Geltung zu bringen, damit schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nicht mehr geschehen. Die diskriminierende Situation, in der sich Menschen indigener Völker befinden, kommt zu Ausdruck, wenn in Australien 29 Prozent der Menschen, die sich in Polizeigewahrsam befinden Aborigines sind, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung aber nur zwei Prozent beträgt.²¹

Darüber hinaus ist aber der sozialen Lage und dem in der Regel starken Gruppenbezug der indigenen Völker Rechnung zu tragen. Die Lebenserwartung von Aborigines war 1987, zum 200. Jahrestag Australiens, 20 Jahre geringer als von Nicht-Aborigines. Dies muss dazu führen, dass eine starke Förderung der indigenen Völker durch staatliche Instanzen erfolgt, die auch die Möglichkeit der Eigenentwicklung, die mit den sonstigen Entwicklungen in dem Staat nicht notwendig zusammengehen müssen, beinhaltet. Wenn rechtlich und wirtschaftlich der starke Bezug der indigenen Völker zu dem Land zu beachten ist, auf dem sie leben, ist ein Mindestmaß an Autonomie und Selbstbestimmung für das Überleben der Völker unumgänglich. Dem individuellen Menschenrecht ist ein kollektives Gestaltungsrecht für indigene Völker zur Seite zu stellen, um eine Fremdbestimmung zu vermeiden. Die Zuerkennung von Landrechten und die Einräumung weitgehender Autonomie gibt den indigenen Völkern den möglichen Schutz. Wenn Interessengegensätze mit dem Staat und gesellschaftlichen Gruppen zudem vertraglich geregelt werden, ist mit einer Verbesserung der Situation indigener Völker zu rechnen.

20 Wolfgang S. Heinz, Menschenrechtsverletzungen an indigenen Völkern, in Muth; Seithel (Hg.), S. 25ff.

21 Margret Carstens, a.a.O., S. 162ff.

Literatur

Amnesty international, Jahresbericht 2002, Frankfurt a.M. 2002.

Burger Julian; Hunt, Paul, Towards the protection of indigenous peoples rights, NQHR 1994, S 407ff.

Carstens, Margret, Indigene Land- und Selbstbestimmungsrechte in Australien und Kanada unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Rechts, Engelbach u.a. 2000.

Galtung Johan, Die Zukunft der Menschenrechte, Frankfurt; New York 2000.

Grieb Holger; Hermanns Barbara; Strohscheidt-Funken, Elisabeth (Hg.), Wer ihr Land nimmt, zerstört ihr Leben, Hamburg 1991.

Hausotter, Carola, Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten, in: Vereinte Nationen, Heft 4/2001, S. 133ff.

Muth, Hanneore; Seidel, Friederike (Hg.), Indigene Völker zwischen Vernichtung und Romantisierung, INFOESTUDIE 10, 1994.

Tomuschat, Christian, Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zu Menschenrechtsschutz, Bonn 1992.