

Hoheitsrechte amerikanischer Indianerstämme

Der U.S. Supreme Court bestätigt indianische Steuerhoheit

Von *Petra Williams-Vedder*

Im Streit zwischen 21 Ölgesellschaften und dem Stamm der Jicarilla-Apachen um eine von diesem Stamm erhobene Fördersteuer hat der U.S. Supreme Court am 25. Januar 1982 eine Entscheidung¹ getroffen, die der Frage nach dem Rechtsstatus nordamerikanischer Indianerstämme neue Impulse gibt. Das Urteil verdient sowohl aus politischer wie aus rechtlicher Sicht Aufmerksamkeit: Zunächst setzt der Supreme Court eine Tendenz fort, mit der er die ambivalente Politik der Vereinigten Staaten gegenüber seiner Urbevölkerung² nach staatsrechtlichen Grundsätzen zu verfestigen sucht. In der Entscheidung wird aber auch deutlich, daß sich der Status amerikanischer Indianerstämme immer mehr in Richtung auf ein Gebilde mit Merkmalen nationaler Staatlichkeit entwickelt.

Der Rechtsstatus der Indianerstämme in den Vereinigten Staaten war in seiner Entwicklung schon immer facettenreich. Die Vereinigten Staaten haben bereits von den Kolonialmächten ein einzigartiges Verhältnis zu ihrer Urbevölkerung übernommen und dieses alsdann in den nächsten zweihundert Jahren ausgebaut. Die Grundlagen dieses Verhältnisses erwachsen aus ganz unterschiedlichen Quellen: Es finden sich Verträge, wie sie auch auf internationaler Ebene geschlossen wurden,³ Gesetze des amerikanischen Kongresses,⁴ wichtige Bundes-, Staaten- und Stammesrechtsprechung, die das Verhältnis zu den Indianerstämmen rechtlich prägte; auch Untersuchungen der Indian Claims Commission und des Bureau of Indian Affairs haben dazu beigetragen.

Die Bundesgerichte haben die Stämme traditionell als abhängige oder »Tributar-Staaten«, ausgestattet mit Elementen beschränkter politischer Souveränität, begriffen.⁵ Der Kongreß hingegen betrachtete sie teils als selbständige politische Einheiten, teils als Anachronismen, die es durch eine von ihm auch mehrfach praktizierte Assimilations-Politik zu beenden galt.⁶ Auch die einzelnen Bundesstaaten haben das ihre zu dieser Politik

1 *J. Gregory Merrion and Robert L. Bayless et al. v. Jicarilla Apache Tribe et al. und Amoco Production Company and Marathon Oil Company v. Jicarilla Apache Tribe et al.*, in: Supreme Court Reporter vol. 102 No. 9, March 1, 1982, S. 894 (102 S.Ct. 894 (1982)); im folgenden zitiert als »Urteil, S. . .«.

2 Vgl. Deloria, Nur Stämme werden überleben, 1976; Cartier, In die neue Welt, 1982.

3 Z. B. Fort Laramie – Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und den Oglala Sioux v. 29. April 1868, 15 Stat. 635.

4 Indian Appropriation Act v. 15. August 1876, ch. 289, 19 Stat., 192 (1876).

5 Z. B. U.S. Supreme Court, Worcester v. Georgia, 6 Pet. 515 (580), 8 L. Ed. 483 (1832).

6 Auch »termination policy«, Cohen, Handbook of Federal Indian Law, 1982 edition, Strickland (Hrsg.), S. 152; so führte der General Allotment Act (Dawes Act) von 1887, Ch. 119, 24 Stat. 388, wie auch die House Concurrent Resolution 108 zur zeitweiligen Auflösung der Reservate, wodurch die dort lebenden Indianer

beigetragen. Die Stammesreservate befinden sich nämlich innerhalb der Grenzen der einzelnen Bundesstaaten oder überschreiten diese auch,⁷ so daß die von ihnen in Anspruch genommenen Hoheitsrechte zwangsläufig mit denen der einzelnen Bundesstaaten in Konflikt geraten.⁸

I. Verfassungsrechtlicher Status der Indianerstämme in den Vereinigten Staaten

Die Indianerstämme sind die einzige ethnische Minderheit, die in der Verfassung der Vereinigten Staaten eine besondere Erwähnung findet. Seine verfassungsrechtliche Begründung findet der Sonderstatus der Indianer in Art. I, section 8, clause 3 der U.S. Constitution,⁹ der »commerce clause«, die den Kongreß ermächtigt, den Handel mit fremden Staaten, zwischen den einzelnen Bundesstaaten und mit den Indianerstämmen zu regeln. Die commerce clause hat von Anfang an eine äußerst weite Auslegung erfahren.¹⁰ Danach ermöglicht sie die bundesgesetzliche Reglementierung jeglicher Eigentumstransaktionen zwischen den Indianerstämmen und der weißen Bevölkerung, insbesondere den Landerwerb an indianischen Gebieten und die Zuteilung bzw. »Reservierung« anderer, unbesiedelter Flächenteile als Wohngebiete für die indianische Bevölkerung, und so wurden die Indianerreservate teils durch Bundesgesetze, teils durch executive order errichtet.¹¹

Auf die commerce clause stützten sich auch bereits zwei Entscheidungen des Supreme Court aus den Jahren 1830 und 1831, die den Status der Indianerstämme höchstrichterlich begründeten. Der Bundesstaat Georgia hatte 1829 und 1830 mit einer Reihe von Gesetzen versucht, seine Hoheitsgewalt auch auf die in seinen Grenzen liegenden Reservate auszudehnen. Wenn die commerce clause den Kongreß ermächtigt, den Handel mit fremden Staaten, zwischen den einzelnen Bundesstaaten und mit den Indianerstämmen zu regulieren, so folgert das Gericht im Fall *Cherokee Nation v. Georgia*, seien eben diese Stämme weder fremde Staaten, noch Bundesstaaten. Vielmehr seien sie »domestic, dependent nations . . . in a state of pupilage«.¹² Weiter führte Chief Justice Marshall aus, in welchem Verhältnis die Indianerstämme zu den Vereinigten Staaten stehen:

gezwungen wurden, sich in den »mainstream« der amerikanischen Lebensweise einzugliedern. Seit den 60er Jahren verfolgt die amerikanische Regierung gegenüber den Indianern eine »self-determination policy«, Cohen S. 180 ff.

7 Z. B. erstreckt sich das Navajo-Reservat auf die Staaten Utah, New Mexico und Arizona.

8 Vgl. unten.

9 »The Congress shall have the power . . . to regulate commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes.«

10 Vgl. Congressional Research Service (Hrsg.), *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*, Washington 1978, Art. I, Sect. 8, clause 3.

11 Das Reservat der Jicarilla Apachen wurde durch executive order des Präsidenten Cleveland 1887 errichtet.

12 30 U.S. (5 Pet.) 1, 17, 1831, 5 Pet. 1, 8 L. Ed. 25.

»The occupy a territory to which we must take effect in point of possession when their right to possession ceases. Their relation to the United States resembles that of a ward to his guardian . . .

They look to our government for protection; rely upon its kindness and its power; appeal to it for relief of their want, and their country are considered by foreign nations, as well as by ourselves, as being so completely under the sovereignty and dominion of the United States, that any attempt to acquire their lands, or to form political connections with them, would be considered by all as an invasion of our territory and an act of hostility.¹³

In dieser Entscheidung wurde, stellvertretend für alle von der amerikanischen Regierung anerkannten Indianerstämme,¹⁴ dem Stamm der Cherokee ein Besitzrecht an dem von ihm bewohnten Land bestätigt, das so lange Bestand hat, bis es vom Stamm willentlich auf die Bundesregierung übertragen wird. Im übrigen wurde das Verhältnis zur Regierung der Vereinigten Staaten und damit der rechtliche und politische Status der Indianerstämme als »ward-guardianship« definiert, ein Status, der der besonderen Schutzbedürftigkeit der Indianerstämme entsprach. Dieses Schutzverhältnis hat der Supreme Court kurz darauf in seiner Entscheidung *Worcester v. Georgia*¹⁵ näher definiert:

»(protection) involves, practically, no claim to (their) land, (and) no dominion over their person . . . Protection merely bound the tribe to the United States as a dependent ally, claiming the protection of a powerful friend and neighbor, and receiving the advantages of that protection, without involving a surrender of their national character . . .«

II. Die Entscheidung des Supreme Court vom 25. Januar 1982

Vor dem Hintergrund der skizzierten verfassungsrechtlichen Situation der Indianer, die einerseits durch die Anerkennung als Nation, andererseits aber auch durch die volle Unterwerfung unter die amerikanische Hoheitsgewalt gekennzeichnet ist, kommt der Entscheidung des Supreme Court vom 25. Januar 1982 zukunftweisende Bedeutung zu. Die Erhebung von Fördersteuern auf die Erdöl- und Erdgasgewinnung auf Reservatsgebiet ist nicht nur von großer wirtschaftlicher Bedeutung für die Indianerstämme. Darüber hinaus hat deren seit einiger Zeit zunehmendes politisches Selbstbewußtsein durch dieses Urteil, unter großer Anteilnahme in den amerikanischen Medien, weiteren Auftrieb erhalten. Schließlich enthält das Urteil juristische Aspekte, deren Tragweite über die USA hinausreicht, denn es reicht in besonderer Weise die »sovereignty« und »inherent powers« einer ethnisch abgegrenzten Urbevölkerung heraus.

Der Entscheidung liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Im Jahr 1953 und später schloß der Stamm der Jicarilla-Apachen, dessen Reservat sich im Nordwesten des Bundesstaates New Mexico befindet, mit der Firma Gregory Merrion und zwanzig anderen Unter-

13 31 U.S. (6. Pet.) 561 f., 1832.

14 Derzeit gibt es in den USA 282 in Reservaten lebende, anerkannte Indianerstämme. Die Anerkennung und deren Verfahren obliegt dem Bureau of Indian Affairs beim amerikanischen Innenministerium.

15 31 U.S. (6 Pet.), 515 ff., 1832; in Cohens Standardwerk (Fn. 6), S. 217 ff., insbesondere 221 ff., 231, wird dieses Verhältnis vor allem als »trust relationship« charakterisiert.

nehmen langfristige Erdöl- und Erdgas-Förderkonzessionsverträge. Diese Verträge wurden vom U.S.-Innenministerium gemäß den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen¹⁶ genehmigt. Gegen Zahlung einmaliger Geldbeträge sowie laufender Konzessionsabgaben und Pacht erwarben die Gesellschaften das ausschließliche Recht, alle Erdöl- und Erdgaslagerstätten auf dem Konzessionsgebiet aufzusuchen, abzubauen, und in jeder Weise darüber zu verfügen. Die Aktivitäten der Konzessionsnehmer unterlagen einer Fördersteuer des Bundesstaates New Mexico.

Durch Verordnung (ordinance) des Stammesrates der Jicarilla vom 29. Dezember 1976 wurde die Erdöl- und Erdgasgewinnung auf Stammesgebiet einer Fördersteuer unterworfen. Diese Verordnung wurde vom Direktor des Bureau of Indian Affairs, das dem Innenministerium untersteht, genehmigt. Rechtsgrundlage der Verordnung ist Art. XI § 1 der revidierten Stammesverfassung von 1968.¹⁷

Art. XI, § 1, Abs. a, Satz 3

»The tribal council may enact ordinances to govern the development of tribal lands and other resources.«

Art. XI, § 1, Abs. e

»The tribal council may levy and collect taxes and fees on tribal members, and may enact ordinances, subject to the approval by the Secretary of the Interior, to impose taxes and fees on non-members of the tribe doing business on the reservation.«

Die Stammesverfassung beruht ihrerseits auf dem Indian Reorganisation Act von 1934,¹⁸ der jeden in einem Reservat lebenden Indianerstamm ermächtigt, sich eine Verfassung und Gesetze zu geben, die dann der Genehmigung des Innenministeriums bedürfen. Die revidierte Jicarilla-Stammesverfassung ist 1969 genehmigt worden.

Die Konzessionsnehmer klagten in mehreren Verfahren vor dem U.S. District Court for the District of New Mexico gegen die Steuererhebung. Der District Court gab den Klagen mit der Begründung statt, der Stamm besäße keinerlei Steuerhoheit. In zweiter Instanz entschied der U.S. Court of Appeals for the Xth Circuit, daß die Steuerhoheit eine immanente Eigenschaft der Stammessouveränität sei, die weder durch Vertrag noch durch einen Akt des Kongresses aufgehoben worden sei. Der Supreme Court bestätigte das Berufungsurteil; drei Richter formulierten eine dissenting opinion.¹⁹ Das Gericht begründete seine Entscheidung mit folgenden tragenden Überlegungen:

1. Steuerhoheit als Hoheitsrecht der Indianerstämme

Unter Berufung auf seine frühere Rechtssprechung²⁰ stellt der Supreme Court fest:

16 Indian Reorganization Act of 1934, ch. 576, 48 Stat. 984; neue Fassung 25 U.S.C. §§ 461 ff; Act of May 11, 1938, ch. 198, 52 Stat.

17 Zitiert nach Urteil S. 900.

18 Ch. 576, 48 Stat. 984, 25 U.S.C. §§ 476 ff.

19 Urteil, S. 913 ff; s. u. S. 10 ff.

20 Washington v. Confederated Tribes of Colville Indian Reservation, 477 U.S. 134, 100 S. Ct. 2069, 65 L. Ed. 2d 10 (1980); Iron Crow v. Oglala Sioux of the Pine Ridge Reservation, 231 F. 2d 89 ff. (CA 8 1956).

»The power to tax transactions occurring on trust lands and significantly involving a tribe or its members is a fundamental attribute of sovereignty which the tribes retain unless divested of it by federal law or necessary implication of their dependent status. . . . The power to tax is an essential attribute of Indian sovereignty because it is a necessary instrument of self-government and territorial management. This power enables a tribal government to raise revenues for essential services.«²¹

Wie staatliche Einheiten haben also auch die Indianerstämme eine Steuerhoheit. Sie ist Voraussetzung zur Aufrechterhaltung der von ihnen wahrgenommenen öffentlichen Funktionen. Ein Stamm kann durch Steuererhebung Einnahmen zur Deckung des für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Finanzbedarfs erzielen. Der Supreme Court sieht diese Steuergewalt als ureigenes und immanentes Hoheitsrecht der Indianerstämme an, das in keiner Weise von der Regierung der Vereinigten Staaten abzuleiten ist und beruft sich dabei auf den Bericht einer Senatskommission aus dem Jahre 1879, in dem festgestellt wird:

»They undoubtedly possess the inherent right to resort to taxation to raise the necessary revenue for the accomplishment of these vitally important objects.«²²

2. Steuerhoheit gegenüber Nichtindianern

Sodann wendet sich das Gericht der Frage zu, ob der Steuerhoheit des Stammes auch die Revisionskläger als Nichtindianer unterliegen. Es hat sich dabei insbesondere mit dem Argument der Kläger auseinanderzusetzen, gegenüber Nichtindianern resultiere die Steuergewalt ausschließlich aus dem, als solchem unbestrittenen Recht der Indianerstämme, Nichtstammesmitglieder vom Reservat zu verweisen. Da die Konzessionsverträge den Klägern jedoch das Recht einräumen, sich im Reservat aufzuhalten und dort ihren Aktivitäten nachzugehen, sind diese der Auffassung, der Stamm könne von ihnen daher auch nicht eine Fördersteuer erheben.

Diesem Argument folgt das Gericht jedoch nicht. Es stellt fest, daß es sich bei den Indianerstämmen nicht lediglich um Organisationen privaten Charakters handelt, die Machtbefugnisse nur gegenüber ihren Mitgliedern ausüben können. Vielmehr üben sie nicht nur Personalhoheit über die Mitglieder des eigenen Stammes sondern auch Territorialhoheit über das ihnen zugewiesene Territorium aus.

»As we observed in *United States v. Mazurie*, 419 U.S. 544, 557 (1975), Indian tribes within »Indian Country« are a good deal more than »private, voluntary organizations«. They are »unique aggregations possessing attributes of sovereignty over both their members and their territory«.²³

Dieser Territorialhoheit unterliegen auch Nicht-Stammesmitglieder, soweit sie sich im Reservat aufhalten oder mit dem Stamm in geschäftliche Beziehungen treten.

21 Urteil, S. 901.

22 Senate Report No. 698, 45th Congress, 3d Sess., 1879, S. 1 f.

23 Urteil, S. 903.

»There is a significant territorial component to tribal power: a tribe has no authority over a non-member until the nonmember enters the tribal lands or conducts business with the tribe.«²⁴

Die Steuerhoheit über solche Nichtindianer ist also eine wesentliche Eigenschaft indianischer »sovereignty«.

»However, it does not follow, that the right to be on Indian land also immunizes the non-Indian from the tribe's exercise of its lesser-included power to tax or to place other conditions on the non-Indian's conduct or continued presence on the reservation. A nonmember who enters the jurisdiction of the tribe remains subject to the risk that the tribe will later exercise its sovereign power. The fact that the Tribe chooses not to exercise its power to tax when it initially grants a non-Indian entry onto the reservation does not permanently divest the Tribe of its authority to impose such a tax.«²⁵

Die Steuerhoheit ist ein wichtiges Instrument der Selbstverwaltung und Finanzierung der Stämme, sie können so wirtschaftliche Betätigungen innerhalb ihres Territoriums reglementieren, und die Kosten der zur Verfügung gestellten Dienstleistungen und Infrastrukturen decken. Die Kläger profitieren bei ihren Aktivitäten auf Reservatsgebiet von den vom Stamm aufrechthaltenden Infrastrukturen und Dienstleistungen, den »Annehmlichkeiten einer zivilisierten Gesellschaft, die durch die Stammesregierung ermöglicht werde«.²⁶ Diese werden durch die Konzessionsabgabe nicht entgolten.

3. Steuerhoheit und Konzessionsvertrag

Nachdem das Gericht zum Ergebnis gekommen ist, daß die Steuerhoheit über Nichtindianer nicht schon als solche durch das Recht, sich auf Reservatsgebiet aufzuhalten, eingeschränkt ist, wendet es sich der Frage zu, ob nicht die konkreten Konzessionsverträge die Ausübung der indianischen Steuergewalt gegenüber den Klägern ausschließen. Diese sind nämlich der Ansicht, daß die Konzessionsverträge jede Ausübung indianischer Hoheitsrechte ausschließen, soweit die Verträge dies nicht ausdrücklich vorsehen.²⁷

Entgegen dieser Argumentation unterscheidet der Supreme Court jedoch deutlich zwischen der Rolle des Stammes als Vertragspartner und der eines »sovereign«.²⁸ Die Tatsa-

24 Urteil, S. 904.

25 Urteil, S. 905.

26 Urteil, S. 902.

27 Ein gleichartiger Konflikt zwischen – teils sogar ausdrücklichen – Regelungen in Konzessionsverträgen von Unternehmen mit Staaten und den von diesen in Anspruch genommenen Hoheitsrechten, meist zur Verstaatlichung, kennzeichnen auch die Streitfälle um internationale Konzessionsverträge, z. B. Award in the matter of an arbitration between Kuwait and the American Independent Oil Company (AMINOIL) v. 24. März 1982, ILM 1982, S. 976, 1017 ff. (1020); dort wie im Fall der indianischen Konzessionsverträge ist der mit Hoheitsrechten ausgestattete Vertragspartner letztlich nicht gehindert, von diesem Gebrauch zu machen.

28 Urteil, S. 906; anglo-amerikanische Völkerrechtler (z. B. Lauterpacht, International Law, vol. 3, 1977, S. 6 f.) begreifen ebenso wie europäische Völkerrechtler (z. B. Verdross, Völkerrecht, 5. Aufl. 1965, S. 191; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, S. 29) Souveränität als von jeder anderen Autorität unabhängige Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt, also als Völkerrechtsunmittelbarkeit; um Souveränität im Sinne einer Völkerrechtsunmittelbarkeit (äußere Souveränität) geht es jedoch in Bezug auf indianische Angelegenheiten nicht, vielmehr wurde der Begriff der »sovereignty« in der dissenting opinion zur Entschei-

che, daß sich der Stamm bestimmter Nutzungsrechte an seinem Reservatsgebiet durch Vertrag begeben hat, gibt nicht Anlaß zu der – im übrigen auch rechtlich unhaltbaren – Vermutung, daß der Stamm damit vertraglich auf die Ausübung seiner Hoheitsgewalt verzichtet habe, nur weil er es versäumt hat, diese ausdrücklich im Vertrag abzusichern.

»Most important, petitioners and the dissent confuse the Tribe's role as commercial partner with its role as sovereign. This confusion relegates the powers of sovereignty to the bargaining process undertaken in each of the sovereign's commercial agreements. It is one thing to find that the Tribe has agreed to sell the right to use the land and take from it valuable minerals; it is quite another to find that the Tribe has abandoned its sovereign powers simply because it has not expressly reserved them through a contract.

Confusing these two results denigrates Indian sovereignty. Indeed, the dissent apparently views the tribal power to exclude, as well as the derivative authority to tax, as merely the power possessed by any individual landowner or any social group to attach conditions, including a »tax« or fee, to the entry by a stranger onto private land or into the social group, and not as a sovereign power . . . (The) Indian tribes retain those fundamental attributes of sovereignty, including the power to tax transactions that occur on tribal lands, which have not been divested by Congress or by necessary implication of the tribe's dependent status.«²⁹

». . . the absence of a reference to the tax in the leases themselves hardly impairs the Tribe's authority to impose the tax. Contractual arrangements remain subject to subsequent legislation by the presiding sovereign . . . Even where the contract at issue requires payment of a royalty for a license or franchise issued by the governmental entity, the government's power to tax remains unless it »has been specifically surrendered in terms which admitt of no other reasonable interpretation.«³⁰

Mit dieser Feststellung erteilt der Supreme Court gleich auch jener Auffassung der Kläger eine Absage, die die Hoheitsgewalt des Stammes allein von seinen zivilrechtlichen Besitzrechten am Reservatsland ableiten wollen. Das Gericht vergleicht die Indianerstämme insoweit vielmehr mit den staatlichen Einheiten Bund, Bundesstaat und Kommunen:

»To state that Indian sovereignty is different than that of federal, state or local governments . . . does not justify ignoring the principles announced by this Court for determining whether a sovereign has waived its taxing authority in cases involving city, state, and federal taxes imposed under similar circumstances.«³¹

dung Cherokee Nations v. Georgia (Fn. 12) so definiert, daß jede ethnische Gruppe, die sich nach zuvor festgelegten Regeln selbst regiert, »souverän« sei; Cohen (Fn. 6), S. 232 ff., betont den historischen, unabhängigen Ursprung der »tribal sovereignty«, die nicht durch die nachfolgenden Ereignisse untergegangen sei, ordnet diese aber selbstverständlich der amerikanischen Regierungsgewalt unter: »Once considered a political body by the United States, a tribe retains its sovereignty until Congress acts to divest that sovereignty« (S. 231).

29 Urteil, S. 906.

30 Urteil, S. 907.

31 Urteil, S. 907; vgl. U.S. Solicitor of the U.S. Department of the Interior, *Federal Indian Law*, 1958, S. 439: »Over tribal lands, the tribe has the right of a landowner as well as the rights of a local government, dominion as well as sovereignty. But over all the lands of the reservation, whether owned by the tribe, by members thereof, or by outsiders, the tribe has the sovereign power of determining the conditions upon which persons shall be permitted to enter its domain, to reside therein, and to do business, provided only such determination is consistent with applicable Federal laws and does not infringe any vested rights of persons now occupying reservation lands under lawful authority«; vgl. Cohen (Fn. 6), S. 254.

Ein vertraglicher Verzicht auf die Wahrnehmung von Hoheitsrechten könnte allenfalls in ausdrücklichen Vertragsklauseln vereinbart werden, die in den zur Entscheidung stehenden Konzessionsverträgen jedoch nicht enthalten sind.

4. Übereinstimmung mit der Gesetzgebung des Bundes und der Bundesstaaten sowie der commerce clause

Nachdem die »souveräne«, sich aus Personal- und Territorialhoheit zusammensetzende Hoheitsgewalt – konkret die Steuerhoheit – des Stammes feststeht, prüft der Supreme Court eingehend, ob die Steuererhebung durch die Jicarilla-Apachen in Widerspruch zu Gesetzen des Bundes oder des Bundesstaates New Mexico steht und ob die commerce clause in ihren weitreichenden Auswirkungen verletzt worden ist.³² Diese Prüfung zeigt, daß die indianischen Hoheitsrechte trotz aller weitgehenden Formulierungen des Supreme Court in vollem Umfang der Hoheitsgewalt der Vereinigten Staaten unterliegen. Sie sind nicht nur an der amerikanischen Verfassung zu messen sondern gehen auch der Bundesgesetzgebung und der Gesetzgebung der einzelnen Staaten nach. Die Erhebung einer Fördersteuer durch die Jicarilla-Apachen steht jedoch nicht im Widerspruch zu bundesrechtlichen oder einzelstaatlichen Regelungen. Die Erhebung der Fördersteuer durch die Jicarilla-Apachen ist somit rechtmäßig.

5. Die dissenting opinion

Die drei abweichenden Richter unterscheiden sich vom Mehrheitsvotum grundlegend in ihrer Beurteilung der indianischen Hoheitsrechte.³³ Ihrer Auffassung nach waren die Indianerstämme, die den nordamerikanischen Kontinent zur Zeit der europäischen Entdeckungen und Eroberungen bewohnten, zwar ohne Zweifel alleinige Träger aller Hoheitsgewalt und folglich souveräne Einheiten. Durch die Eingliederung der Stämme in das Staatsgefüge der Vereinigten Staaten sei dieser Status vollkommener Unabhängigkeit allerdings aufgehoben worden. Indianische Hoheitsgewalt gründe sich seitdem vor allem auf Bundesgesetze und Verträge; aber auch die dissentierenden Richter stellen nicht in Frage, daß die Stämme »inherent powers« und »tribal sovereignty« innehaben.³⁴ Unter Hinweis auf die frühere Rechtsprechung des Supreme Court³⁵ stellen sie fest:

»... that Indian tribes possess broad powers of selfgovernance over tribal members, but that tribes do not possess the same attributes of sovereignty that the Federal Government and the several states enjoy.«³⁶

32 Urteil, S. 910 ff.

33 Dissenting Opinion, Urteil S. 913 ff., 917 ff.

34 Urteil, S. 917 f.

35 Worcester v. Georgia, 6 Pet. 515, 580; United States v. Kagama, 118 U.S. 375, 381–82.

36 Urteil, S. 918.

Während die dissentierenden Richter den Stämmen weiterhin eine nahezu uneingeschränkte Hoheitsgewalt gegenüber ihren Stammesmitgliedern zugestehen, die in dieser Form weder von der Bundesregierung noch von der Regierung eines Bundesstaates ausgeübt werden könnte, setzen sie der Hoheitsgewalt gegenüber Nichtstammesmitgliedern, die ja auch in den legislativen Organen der Stämme nicht vertreten sind, enge Grenzen.

»(The) exercise of tribal power beyond what is necessary to protect tribal self-government or to control internal relations is inconsistent with the dependent status of the tribes, and so can not survive without express Congressional delegation.«³⁷

Von der Hoheitsgewalt eines ehemaligen, souveränen Staatsgebildes sei den Stämmen allein das Recht verblieben, Nichtstammesmitglieder von ihren Reservaten zu verweisen. Dieses Recht beinhaltet gleichzeitig – weniger einschneidend – das Recht, die Anwesenheit solcher Personen von Bedingungen abhängig zu machen.

Aufgrund dieser einschränkenden Sicht indianischer Hoheitsrechte gegenüber Nichtstammesmitgliedern, insbesondere aufgrund der Verneinung territorialhoheitlicher Elemente, kommen die dissentierenden Richter zu dem Schluß, daß die Jicarilla-Apachen von den Klägern Fördersteuern nicht erheben können, da diese aufgrund der Konzessionsverträge das Recht haben, sich auf Stammesgebiet aufzuhalten.

III. Die Jicarilla-Entscheidung des Supreme Court und die indianischen Bemühungen um Identität und Emanzipation

In den Vereinigten Staaten leben gegenwärtig ca. 1,5 Mio. Indianer und Eskimos. Ein großer Teil von ihnen lebt in Stammesverbänden auf 282 Reservaten, die ihnen von der amerikanischen Regierung durch Vertrag, executive-order oder durch Gesetz zur Besiedlung und Nutzung zur Verfügung gestellt worden sind. Rechtlich und politisch unterliegen die Stämme der Regelungsgewalt des Kongresses. Sozial und gesellschaftlich haben sie im Laufe der Zeit eine immer geringere Stellung eingenommen. Erst die Ausbeutung der auf Reservatsland zum Teil reichlich vorkommenden Rohstoffe ließ die Indianerstämme zu einem wirtschaftlichen und damit zunehmend auch wieder zu einem politischen Faktor werden.

Die Entscheidung des Supreme Court vom 25. Januar 1982 festigt nun in erster Linie die wirtschaftliche Stellung der Stämme im Reservatsland und eröffnet damit auch weitreichende Möglichkeiten für ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Die Begründung der Entscheidung definiert aber auch den rechtlichen und politischen Status der Indianerstämme, indem das Gericht klar und unmißverständlich zwischen der Rolle eines Stammes als Vertragspartner eines Unternehmens und der als »souveränen« Hoheitsträger unterscheidet. In einer Zeit wacher und zunehmender indianischer Bestrebungen um politische und wirtschaftliche Emanzipation konnte diese Entscheidung des

37 Urteil, S. 919.

höchsten amerikanischen Gerichts eine positive und bestärkende Wirkung auf die Indianer und deren Repräsentanten nicht verfehlt.

Das politische Spektrum indianischer Emanzipations- und Unabhängigkeitsbemühungen reicht dabei von Bestrebungen nach Integration der großen Reservate als Einzelstaaten in das amerikanische Staatsgefüge³⁸ bis hin zur vollständigen Loslösung der Reservate von einzel- und bundesstaatlicher Hoheitsgewalt, wie zur Zeit von den Mohawk-Indianern in Ganienkeh praktiziert wird.³⁹ Ob solche Zukunftsvisionen weiterhin Gedankenspiele bleiben oder in einer realen politischen Auseinandersetzung sich durchzusetzen vermögen, bleibt abzuwarten. Sicher ist jedoch, daß der Supreme Court mit seinem hier dargestellten Urteil einen konkreten Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeit der Indianerstämme geleistet hat, die sich somit nun tatsächlich auf dem Weg vom passiven Sozialhilfeempfänger zu einem aktiven weiteren staatlichen Element in den Vereinigten Staaten befinden.

Zwar hat der Supreme Court nicht in Frage gestellt, daß die Indianerstämme der amerikanischen Hoheitsgewalt unterliegen, und entsprechende Statusfragen als ein Problem des amerikanischen Verfassungsrechts gekennzeichnet. Tragende Argumente der Begründung könnten aber diesen Rahmen sprengen und Einflüsse des Völkerrechts auf den Status der Indianerstämme wirksam werden lassen sowie umgekehrt auch die völkerrechtliche Diskussion um den Status ethnischer Minoritäten oder unselbständiger Nationen⁴⁰ beeinflussen. Dies umso mehr, als das gegenwärtige Völkerrecht nicht nur die klassischen Völkerrechtssubjekte sondern darüberhinaus in vielfältiger Weise auch andere Subjekte zur Kenntnis nimmt und ihnen Rechte und Pflichten zuweist.⁴¹

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die besondere Betonung der indianischen »sovereignty« – wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinne⁴² – und der von den Stämmen auszuübenden »inherent powers«, die keiner Ableitung von der amerikanischen Hoheitsgewalt bedürfen. Damit wird die Existenz einer – begrenzten – originären Hoheitsgewalt, sogar mit Elementen einer Territorialhoheit, auf bestimmten Gebieten der Vereinigten Staaten anerkannt, die zwar nicht von der Hoheitsgewalt der Vereinigten Staaten abgeleitet wird, sich jedoch in den Grenzen zu halten hat, die die amerikanische Verfassung und die Bundesgesetzgebung abstecken. Wenn Rechtsprechung und Gesetzgebung heute von indianischer »sovereignty« sprechen, dann vor dem Hintergrund ehemaliger, vorkolonialer indianischer Selbständigkeit, denn eine Staatsbildung im europäisch-

38 Wyckoff, The Navajo Nation Tomorrow – 51 st State or Commonwealth?, *American Indian Law Review*, 1977, S. 267.

39 Ganienkeh. Ein Überlebensmodell der Mohawk-Indianer, Gesellschaft für bedrohte Völker, Regionalgruppe Freiburg, 1983.

40 Z. B. Ermacora, The Protection of Minorities before the United Nations, RdC 1983 IV, S. 247; Alfredsson, International Law, International Organizations and Indigenous Peoples, *Journal of International Affairs* 1982, S. 113; Clinebell/Thomson, Sovereignty and Self-Determination: the Rights of Native Americans under International Law, *Buffalo Law Review*, 1978, S. 659.

41 Verdross/Simma, (Fn. 28), S. 243 ff.; Frowein, Das de-facto-Regime im Völkerrecht, 1968; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 5. Aufl. 1984, Rdnr. 440 ff., insbesondere 580 ff.

42 Vgl. Fn. 28.

abendländischen Sinn hat es im vorkolonialen Nordamerika nicht gegeben. Dabei drängt sich dann allerdings die Frage auf, ob es tatsächlich in der Macht des Kongresses steht, diesen Status der Indianerstämme grundlegend zu verändern oder gar aufzuheben, oder ob es nicht völkerrechtlich geboten ist, den Indianerstämmen einen Mindeststandard als unabhängige politische Einheiten zu gewähren.⁴³

Innerhalb der indianischen Selbstfindungs- und Emanzipationsbewegung gibt es Strömungen, die schon länger offen einen internationalen Status für sich in Anspruch nehmen, nicht nur die Bewohner von Ganienkeh, deren Repräsentanten mit Schwierigkeiten, aber letztlich erfolgreich, mit eigenen Pässen durch die Welt reisen. Der International Indian Treaty Council, ein Dachverband, der als ein internationales Sprachrohr der Indianer fungiert, hat z. B. den Status einer non-governmental organization beim ECO-SOC erlangt.⁴⁴ Teilweise machen sich indianische Repräsentanten auch Argumente und Forderungen zu eigen, wie sie im Rahmen der Dekolonialisierung der Länder der Dritten Welt entwickelt worden sind.⁴⁵ Eine staatliche Loslösung von den Vereinigten Staaten scheint allerdings, nicht zuletzt wegen der geographischen Zerstreuung der Reservate, Utopie. Im Spannungsverhältnis von Souveränität im völkerrechtlichen Sinne, Autonomie und bloßer Selbstverwaltung dürfte es politisch und rechtlich realistischer sein, der historischen und ethnischen Bedeutung der Indianer als Urbevölkerung des nordamerikanischen Kontinents in der Weise Rechnung zu tragen, ihnen als fördernden Minderheitenschutz eine Form territorialer Autonomie innerhalb des Verbandes der Vereinigten Staaten als Surrogat für nichtgewährte Selbstbestimmung einzuräumen. Einen Schritt in diese Richtung zeigt die neue kanadische Verfassung auf, durch die die angestammten und ureigenen Rechte der kanadischen Indianer und Eskimos, insbesondere auch die zwischen Indianern und englischen und später kanadischen Regierungen geschlossenen Verträge wenigstens verfassungsmäßig anerkannt und garantiert werden.⁴⁷

43 Cohen (Fn. 6), S. 234, bedient sich am Rande ebenfalls völkerrechtlicher Rückgriffe, z. B. auf das Protektorat.

44 Am 15.–18. September 1981 fand in Genf die II. NGO-Konferenz über eingeborene Völker statt, unter deren Teilnehmern sich neben weiteren indianischen Organisationen auch der International Indian Treaty Council und der World Council of Indigenous Peoples befand, vgl. pogrom, Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.), Nr. 89/90, 1982, S. 63 ff.

45 Vgl. GA Res. 1514 (XV) v. 14. Dez. 1960, Declaration on the granting of independence to colonial peoples, GAOR. XV. Sess., suppl. 16, S. 66.

46 Vgl. Lillich/Hannum, The Concept of Autonomy in International Law, in: Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, 1981, S. 215, 248 ff.; Ericson/Snow, The Indian Battle for Self-Determination, California Law Review 1970, S. 445; dazu gibt schon die Betonung der territorialheitlichen Komponente der »inherent powers« der Stämme durch das Mehrheitsvotum (s. o.) Anlaß.

47 Art. 35 des Canada Act 1982:
The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognised and affirmed.

In this Act, »aboriginal peoples of Canada« includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.