

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

Marc D. Cole

Das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker

Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme am Beispiel der Native Americans in den USA
Schriften zum Völkerrecht, Bd. 188

Duncker & Humblot, Berlin 2009, 645 S., 82,00 EUR, ISBN 9783428117406

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Mitte des 20. Jahrhunderts im Zuge der Hochphase der Dekolonisierung eine große Beachtung innerhalb der Staatengemeinschaft erfahren hatte, wurde seit den 1980er Jahren erneut in den Mittelpunkt des internationalen Interesses gerückt, dieses Mal nicht bezogen auf Kolonialvölker, sondern auf Gruppen von Personen innerhalb bestehender Staatsgrenzen. Ungefähr zur gleichen Zeit organisierten sich indigene Völker erstmals staatenübergreifend auf internationaler Ebene und forderten den Schutz ihrer Rechte und Interessen ein, wobei – neben einer Vielzahl weiterer Rechte – auch ein Recht auf Selbstbestimmung geltend gemacht wurde. Lange Zeit haben jedoch Staatenvertreter die Verwendung des Begriffs der Selbstbestimmung mit Hinblick auf indigene Völker aus Furcht vor Sezessionsbestrebungen vermieden, wobei sich jedoch in den letzten Jahren, insbesondere im Zuge der Annahme der Deklaration über Rechte indigener Völker durch die UN Generalversammlung, eine Wende in der Staatenpraxis erkennen lässt. Mark D. Cole befasst sich in seinem Buch unter Rückgriff auf das Fallbeispiel der Indianer in den USA mit der Frage, ob und in welchem Umfang heute ein Selbstbestimmungsrecht indigener Völker auf völkerrechtlicher Ebene existiert.

Das Buch ist in fünf Abschnitte unterteilt, wobei die ersten beiden Abschnitte zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und zu indigenen Völkern im Völkerrecht zusammen zwei Drittel des Gesamtumfangs des Buches ausmachen. Im dritten Teil geht der Autor auf die Geschichte und den Rechtsstatus der Indianer Nordamerikas ein, bevor er im vierten Abschnitt zur Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts auf die Indianer und dessen innerstaatliche Umsetzung die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zusammenführt. Im fünften Teil fasst der Autor die gewonnenen Erkenntnisse knapp zusammen.

Im ersten Teil geht der Autor umfassend auf die historischen Grundlagen und die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Allgemeinen ein: Die moderne Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts habe sich erst nach Ende des Ersten Weltkrieges und mehr noch mit Einrichtung der Vereinten Nationen durchgesetzt. Im Hinblick auf die rechtliche Qualität des Selbstbestimmungsrechts führt der Autor anhand einer Analyse der UN Charta, der UN Menschenrechtspakte, diverser Resolutionen der UN Generalversammlung sowie Urteilen des Internationalen Gerichtshofs aus, dass das Recht auf Selbstbestimmung mittlerweile vertrags- und gewohnheitsrechtliche Geltung erlangt habe und somit eine Rechtsregel und nicht bloß ein allgemeines politisches Konzept darstelle. An-

schließlich geht der Autor auf den Begriff des „Volkes“ als Subjekt und den Inhalt und Umfang als Objekt des Selbstbestimmungsrechts ein. Das Selbstbestimmungsrecht sei ein über mehrere Hierarchiestufen führendes Recht. Es äußere sich in einem Recht auf interne Selbstbestimmung in Form von Autonomierechten, wobei es die letzte Stufe – die externe Selbstbestimmung in Form eines Sezessionsrechts – nur ausnahmsweise erreiche (S. 163–165).

Der zweite Teil befasst sich mit der Stellung indigener Völker im Völkerrecht allgemein. Er beginnt mit einer Begriffsbestimmung des „indigenen Volkes“ und seiner Abgrenzung zum Rechtsbegriff der Minderheiten. Der Autor beschreibt hier die historische Entwicklung von einer anfänglichen Zuerkennung der Völkerrechtssubjektivität indigener Völker zu Beginn der Kolonisierung hin zu einer Objektivierung der indigenen Völker und der Einstufung des Umgangs mit ihnen als rein innerstaatliche Angelegenheit. Auch habe man sich in den letzten Jahrzehnten rückbesonnen darauf, den indigenen Völkern eigene völkerrechtliche Positionen in Form von Kollektivrechten zuzuerkennen. Deshalb könne heute zumindest von einer bedingten, im Werden begriffenen Rechtspersönlichkeit indigener Völker gesprochen werden. Der Autor belegt dies mit den UN Menschenrechtspakten, mit Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses sowie der Anti-Rassismus-Konvention und der Sichtweise des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung. Er analysiert darüber hinaus die jüngeren Entwicklungen innerhalb der Vereinten Nationen und anderer internationaler und regionaler Regierungsorganisationen. Anschließend werden ausgewählte Rechtspositionen indigener Völker anhand der UN Deklaration über Rechte indigener Völker untersucht. Diese stelle zwar kein Völkergewohnheitsrecht dar; sie könne aber wegen der großen Zustimmung der Staatengemeinschaft als Referenzpunkt in künftigen Streitigkeiten dienen (S. 311). Der Autor geht in diesem Zusammenhang zunächst schwerpunktmäßig auf „land rights“, Rechte aus weiter geltenden Verträgen und das kollektive Recht auf kulturelle Identität ein, bevor er vertieft das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Recht indigener Völker darstellt: Den indigenen Völkern als „nations within“ stehe ein Selbstbestimmungsrecht zu, das grundsätzlich auch eine externe Komponente umfasse, da durch die dynamische Entwicklung des Völkerrechts das Selbstbestimmungsrecht der Völker in seiner vollen Ausprägung als inhärentes Recht auf indigene Völker ausgeweitet worden sei. In der Praxis werde das Selbstbestimmungsrecht in seiner externen Variante jedoch kaum jemals einschlägig sein, sondern werde sich auf ein Recht zu interner Selbstbestimmung beschränken müssen (S. 347–349). Zur Durchsetzung dieses Rechts schlägt der Autor die Einrichtung innerstaatlicher Organe zur Streitschlichtung vor und – im Falle des Scheiterns der Streitschlichtung – die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Schiedstätigkeit eines internationalen Organs, um zu verhindern, dass Staaten die Behandlung der indigenen Bevölkerung nach opportunen Gesichtspunkten ändern (S. 352–354). Abschließend stellt er die nationale Ausgestaltung der Rechtspositionen indigener Völker anhand mehrerer Länderbeispiele dar, wobei er schwerpunktmäßig auf Kanada, Australien, Neuseeland und Mexiko eingeht.

Im dritten Teil behandelt der Autor die Geschichte und die politisch-soziale Situation der Indianer in den USA sowie den rechtlichen Umgang der USA mit ihrer indigenen Bevölkerung von ihrer Gründung bis heute. Er kritisiert insbesondere die „plenary power“ des Kongresses, nach der einmal zuerkannte Rechte jederzeit wieder aufgehoben werden können, ebenso wie die nur eingeschränkte „tribal sovereignty“ und die fortwährende Annahme einer „ward-guardianship relationship“ als Fortsetzung einer kolonialen Einstellung der US Regierung und geht auf diverse Problemfelder anhand von konkreten Einzelbeispielen ein.

Im vierten Teil führt der Autor schließlich die Erkenntnisse der vorherigen drei Abschnitte zusammen, indem er die Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts der Völker auf die Indianer der USA untersucht und auf Wege der innerstaatlichen Umsetzung dieses Rechts eingeht. Zunächst geht es um die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts und insbesondere der UN Menschenrechtspakte und damit einhergehend die Frage, inwieweit das in deren gemeinsamen Artikel 1(1) niedergelegte Selbstbestimmungsrecht der Völker innerhalb der USA Anwendung findet. Der Autor kritisiert die Praxis der USA, Menschenrechtsverträge grundsätzlich mit einer „non-self-executing-declaration“ zu versehen mit der Folge, dass die vom Vertrag gewährleisteten Rechte nicht Anspruchsgrundlage vor innerstaatlichen Gerichten sein können. Diesen Versuch der US Regierung, durch eine solche Erklärung die unmittelbare innerstaatliche Geltung der Menschenrechtspakte und damit auch des in deren Art. 1(1) niedergelegten Selbstbestimmungsrechts in den USA auszuschließen, ordnet der Autor als verfassungs- und völkerrechtswidrig und damit unwirksam ein. Die Indianer seien als Volk tauglicher Träger des Selbstbestimmungsrechts. Dieses enthalte zwar kein Sezessionsrecht, umfasse jedoch Autonomierechte. Im übrigen akzeptierten die USA durch ihr Verhalten auf völkerrechtlicher Ebene, dass das Selbstbestimmungsrecht auf ihre indigenen Völker Anwendung finde, auch wenn sie es auf interne Selbstbestimmungsrechte beschränkten. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung des innerstaatlichen Selbstbestimmungsrechts der Indianer schlägt der Autor eine verfassungsrechtliche Verankerung des Sonderstatus der Reservate, einhergehend mit einer ausdrücklichen Ausstattung der Indianervölker mit Kompetenzen in den Bereichen der Nutzung und Verwaltung von Land und Ressourcen, der Selbstregierung und der Aufnahme und Unterhaltung von internationalen Kontakten ebenso vor wie eine Förderung der kulturellen Selbstbestimmung, eine Wiedergutmachung in Form einer symbolischen Entschuldigung und Entschädigungszahlungen sowie die Möglichkeit einer externen neutralen Überprüfung der Umsetzung der Selbstbestimmungsrechte der Indianer durch Unterwerfung unter eine internationale Streitschlichtung.

Der Autor behandelt viele – darunter auch höchst umstrittene – völkerrechtliche Fragen. Die ersten drei Teile des Buches stehen dabei größtenteils unabhängig nebeneinander, wobei gleichwohl die umsichtige und gut strukturierte Argumentation sowie die Leitung durch klare Einführungen und Zusammenfassungen dem Leser den Überblick erleichtern. Jedoch ist das Buch infolge dieser umfassenden Ausführungen mit 645 Seiten sehr umfangreich, wobei die eigentliche Darstellung des allgemeinen völkerrechtlichen Selbstbestim-

mungsrechts indigener Völker relativ kurz ausfällt. Erst im vierten Teil werden die vorherigen drei Teile zusammengeführt, dabei aber nicht alle der zuvor gewonnenen Erkenntnisse wieder aufgegriffen. Durch diese Darstellungsweise wird zwar eine kurze und prägnante Übersicht über die aktuellen völkerrechtlichen Entwicklungen im Bereich des Selbstbestimmungsrechts indigener Völker erschwert; dessen ungeachtet ist das Buch ein durchaus lohnender Beitrag zur Diskussion um Inhalt und Umfang des Selbstbestimmungsrechts der Völker.

Katja Göcke, Heidelberg

Susanne Gratius (ed.)

MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos

Iberoamericana, Madrid 2008. Vervuert, Frankfurt a.M. 2008. 36,00 EUR.

ISBN 978-84-8489-361-5 (Iberoamericana) / ISBN 078-3-86527-381-9 (Vervuert)

Zwei Integrationsblöcke auf dem amerikanischen Kontinent – ein Vergleich bietet sich an. Die Unterschiede zwischen dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) und der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) sind sehr ausgeprägt und könnten kaum größer sein, doch gibt es auch eine Gemeinsamkeit: die Dominanz einer starken Führungsmacht, hier Brasilien, dort die Vereinigten Staaten. Diesen asymmetrischen Integrationsbeziehungen ist der vorliegende Band gewidmet, der aus einem von der Thyssen-Stiftung geförderten und der Herausgeberin geleiteten Forschungsprojekt hervorgegangen ist, das in den Jahren 2001-2004 am damaligen Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg durchgeführt wurde (für die vorliegende Publikation wurden einige Aktualisierungen vorgenommen). An dem Projekt haben Mitarbeiter des Instituts und externe Autoren mitgewirkt, doch sind Konzeption und Inhalt des Bandes deutlich von der Herausgeberin geprägt. Sie selbst hat neben der Einführung zwei der fünf Kapitel verfasst und ist außerdem an zwei der anderen maßgeblich beteiligt. Durch die Einbeziehung externen Sachverständes (auch durch einen in der Schlussphase des Projekts veranstalteten größeren workshop) und intensive Feldforschung in den beteiligten Staaten (170 Interviews) sind vielfältige Aspekte in das Werk eingegangen. Der klare Aufbau und flüssige Duktus des Textes machen den Band zu einer anregenden und spannenden Lektüre.

In der Einführung werden beide Integrationsblöcke zutreffend in den Zusammenhang des „regionalismo abierto“ gestellt und die bestehenden Unterschiede in großen Linien skizziert. Kennzeichnend für die NAFTA, die einerseits durch die Einbeziehung des Arbeits- und Umweltsektors über die ursprünglich intendierte Freihandelszone hinausgeht, andererseits als Verbindung von zwei bilateralen Beziehungen der USA mit seinen Nachbarn Kanada und Mexiko hinter dem Modell einer einheitlichen Freihandelszone zurückbleibt, ist die ausführliche und feststehende rechtliche Regelung der Gründungsverträge. Demge-