

zu definieren, daß es die Vielfalt der in der jeweiligen Kultur und Geschichte der Völker wurzelnden Erscheinungsformen der Vertretung des Volkes umfaßt – solange nur der tatsächliche Wille des Volkes gewahrt bleibt.

Zudem bedeutet das historische Scheitern des marxistisch-leninistischen Modells nicht notwendigerweise, daß andere sozialistische Systeme von vorneherein aus dem Bestand an Demokratieformen auszugenzen wären. Wir sollten uns nicht von einem rein liberalen Demokratiekonzept blenden lassen, das auf einer Auflistung formaler Rechte und institutioneller Prozesse basiert. Demokratie kann auch durch ein mit starken Elementen der Partizipation versehenes Verhältnis zwischen Regierten und Regierenden charakterisiert sein. Je nach Wirtschaftsordnung und -zustand können sich auch die Zielsetzungen demokratischer Systeme beträchtlich unterscheiden. So belegt etwa die am 19. Juli 1991 im mexikanischen Guadalajara von den 21 spanisch- und portugiesischsprachigen Ländern Lateinamerikas und Europas verabschiedete Gemeinsame Erklärung,²⁴ daß es für diese Staaten andere Prioritäten als die Marktwirtschaft gibt. In ihr erklären die Staats- und Regierungschefs:

„Wir werden alle nötigen Anstrengungen unternehmen, um unsere Völker vor Beginn des 21. Jahrhunderts von der Geißel der Armut zu befreien. Um dies zu erreichen, werden wir versuchen, generellen Zugang zu den Mindestdienstleistungen in den Bereichen Gesundheitswesen, Ernährung, Wohnungsbau, Bildungs- und Sozialwesen zu finden, gemäß den von den Vereinten Nationen in den Internationalen Entwicklungsstrategien festgelegten Zielen. Auf diese Weise werden wir zur Festigung der Demokratie in unseren Ländern beitragen.“

Für die Entwicklungsländer, die ja nach wie vor die Mehrheit unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stellen, dürfte dieses Verständnis von Demokratie gewiß ansprechender wirken.

Eingreifen des Sicherheitsrats in innere Konflikte

Es besteht auch die Möglichkeit, daß der Sicherheitsrat vermehrt in Bürgerkriege eingreift – im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Ausschöpfung der ihm bereits zur Verfügung stehenden Mittel. Dies kann zum einen mit Zustimmung der Konfliktparteien geschehen. In jüngerer Zeit konnten diesbezüglich in vielen Teilen der Welt Erfahrungen gesammelt wer-

den, so etwa in Angola, dem ehemaligen Jugoslawien, in Kambodscha, Somalia oder Zentralamerika. Direkt angesprochen wird dieser Komplex auch in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer des Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992.²⁵

Der Rat kann auch Position beziehen bei Bedrohungen des Friedens, insbesondere im Hinblick auf die massiven Flüchtlingsströme, die infolge von Bürgerkriegen die Grenzen zu den Nachbarstaaten überschreiten. Hier liefert die Resolution 688(1991)²⁶ ein gutes Beispiel; der Sicherheitsrat

„verurteilt die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen“.

Eine derartige Schuldzuweisung eröffnet die Möglichkeit zur Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta und erlaubt es dem Sicherheitsrat einzufordern, daß internationalen Hilfsorganisationen unmittelbar Zugang zu bedürftigen Personen gewährt wird. Ähnlich wurde im Falle des ehemaligen Jugoslawien vorgegangen.

Der Sicherheitsrat kann auch die Modalitäten für eine friedliche Streitbeilegung und für Verhandlungslösungen in internen Konflikten erarbeiten, so etwa für eine Feuereinstellung. Man sollte jedoch nicht übersehen, daß ein Waffenstillstand immer diejenige Konfliktpartei begünstigt, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits die größten Landgewinne verbuchen konnte.

Weiterhin kann der Rat die Anstrengungen regionaler Organisationen nach Kapitel VIII der Charta unterstützen, ebenso wie er den Bemühungen etwa des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Einhaltung des in bewaffneten Konflikten geltenden humanitären Völkerrechts Nachdruck verleihen kann.

Die außerordentlich positive Entwicklung, durch die der Demokratie als Prinzip und als Konzept in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht immer stärkeres Gewicht zuge wachsen ist, verdient vorbehaltlose Unterstützung. Diese muß jedoch im Rahmen eines geordneten Prozesses erfolgen, damit der Kampf für die Demokratie nicht zum bloßen Vorwand für Einmischung, Mißbrauch oder gar einen neuen Totalitarismus wird.

Zwischen Unterdrückung, Selbstverwaltung und Unabhängigkeit

Über das Selbstbestimmungsrecht der autochthonen Völker

GUDMUNDUR ALFREDSSON

Indianer vor dem Völkerbundpalast – das war vor eineinhalb Jahrzehnten noch ein außergewöhnlicher Anblick. In September 1977 hatten Nichtregierungsorganisationen zur Internationalen Konferenz über die Diskriminierung der Ureinwohner beider Amerikas nach Genf geladen;¹ seither sind die Anliegen der autochthonen Völker, denen schätzungsweise 300 Millionen Menschen aller fünf Kontinente angehören, auf der internationalen Tagesordnung ein Stück nach vorne gerückt. Hatte schon 1971 die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, die ihrerseits der Menschenrechtskommission – einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen – zuarbeitet, einen Sonderberichterstatteur zu dieser Thematik eingesetzt,² so rief sie 1982 ihre Arbeitsgruppe über autochthone Bevölkerungsgruppen (Working Group on Indigenous Populations) ins Leben. Die einmal im Jahr in Genf für mehrere Tage zusammentretende Gruppe, der fünf Mitglieder der 26köp-

figen Unterkommission angehören, befaßt sich mit Ereignissen und Entwicklungen, die die Menschenrechte der Ureinwohner betreffen. 1983 tagte sie zum ersten Male und faßte gleich den außergewöhnlichen Beschluß, Wortbeiträge und schriftliche Erklärungen von allen Organisationen autochthoner Gruppen – also nicht nur von solchen mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat – zuzulassen. Seit 1985 diskutiert sie den Entwurf einer Allgemeinen Erklärung über die Rechte der autochthonen Völker (Draft universal declaration on the rights of indigenous peoples), auf den im folgenden näher eingegangen werden soll; im Zuge dieser Beratungen kam es zu lebhaften Diskussionen über das Recht auf Selbstbestimmung. Aus ihrem Kreis stammte auch die Anregung, das Jahr Neunzehnhundertdreißig als das Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt (International Year for the World's Indigenous People) zu begehen.³

Bereits die operative Ziffer 1 des Entwurfs einer Deklaration befaßt sich mit dem Recht auf Selbstbestimmung. Auf der 10.Tagung der Arbeitsgruppe einigte man sich Mitte letzten Jahres auf folgenden Textentwurf:

»Die autochthonen Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung im Einklang mit dem Völkerrecht; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status sowie ihre politischen Einrichtungen und streben frei nach wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung. Integrierender Bestandteil hiervon ist das Recht auf Autonomie und Selbstregierung.«⁴

Die Vorsitzende und Berichterstatterin der Arbeitsgruppe, Erica-Irene Daes aus Griechenland, hielt in diesem Zusammenhang fest, daß

»der Grundsatz der Selbstbestimmung, wie er in der Arbeitsgruppe diskutiert wurde und wie er sich im Deklarationsentwurf niederschlägt, in seiner internen Bedeutung verwendet worden ist, das heißt, daß er keinerlei Hinweis enthält, mit dem zur Bildung unabhängiger Staaten ermuntert würde.«

Trotz dieser Aussage könnte man den im Entwurf der operativen Ziffer 1 verwendeten Wortlaut so interpretieren, daß er sich sowohl auf die innere als auch auf die äußere Selbstbestimmung bezieht, und so wird er in der Tat von vielen der an den Beratungen der Arbeitsgruppe Mitwirkenden verstanden. Doch wird der interne Aspekt dadurch hervorgehoben, daß sich später im Text Bestimmungen über Autonomie und politische Mitbestimmung finden.

Die bei den Zusammenkünften der Arbeitsgruppe in Genf von Vertretern der indigenen Völker eingenommenen Positionen weichen erheblich voneinander ab, doch kann man festhalten, daß die meisten von ihnen – wenn nicht sogar alle – auf dem Recht auf externe Selbstbestimmung bestehen würden, wenn sie denn wirklich die Wahl hätten. Einige insistieren in ihren Redebeiträgen auf dem vollen, unverwässerten Recht auf Selbstbestimmung, wie es der Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakete statuiert, andere – wahrscheinlich stellen sie die Mehrheit – gebrauchen die gleiche Sprache mit leichten Abwandlungen, die darauf hindeuten, daß sie sich bei Zubilligung von echter Selbstverwaltung sowie von Rechten auf Land und Ressourcen auf einen Kompromiß einzulassen gewillt wären. Wieder andere sprechen diesen Punkt überhaupt nicht an, da ihnen der Wunsch nach Selbstbestimmung unter den spezifischen Bedingungen ihrer Heimatländer vermutlich nur wie ein unerfüllbarer Traum vorkommt.

Im Juni 1992 veranstaltete die Internationale Organisation zur Entwicklung der indigenen Ressourcen einen Ureinwohner-Gipfel in Denver/Colorado, auf dem ein Formulierungsvorschlag entworfen wurde, der die Position der dominanten Strömung so zusammenfaßt:

»Die autochthonen Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung im Einklang mit dem Völkerrecht. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei im Geiste der Koexistenz über ihre Beziehungen mit den Staaten und streben frei nach kultureller, spiritueller, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung unter Bedingungen der Freiheit und der Würde.«⁵

Im gleichen Entwurf findet sich an späterer Stelle folgende Aussage:

»Die autochthonen Völker haben das Recht auf Selbstverwaltung oder Autonomie innerhalb des Staates, wenn sie dies wünschen, als eine Möglichkeit ihrer Ausübung des Selbstbestimmungsrechts.«

Diese Vorschläge bringen ein hohes Maß an Flexibilität zum Ausdruck, und es erscheint möglich, zu einer Formulierung zu gelangen, die sowohl bei den Staaten als auch bei den indigenen Völkern Anklang findet.

Aus den Reihen der Staatenvertreter gibt es keine Billigung des Rechts der autochthonen Völker auf externe Selbstbestimmung; einige wenige äußern immerhin Verständnis für die Bedürfnisse und Bestrebungen, die den Forderungen dieser Völker zugrundeliegen, und erklären sich bereit, den internen Aspekt des Problems ernsthaft angehen zu wollen. Auf der 10.Tagung der Arbeitsgruppe über autochthone Bevölkerungsgruppen etwa unterstrich der australische Minister für Angelegenhei-

ten der Aborigines und der Inselbewohner in der Torresstraße die Bedeutung des »ambitionierten Begriffs Selbstbestimmung« für die innerstaatlichen Errungenschaften seines Landes, deren jüngste er unter diesem Gesichtspunkt vorstellte. Anschließend würdigte er die »Einbeziehung des Konzepts der Selbstbestimmung in den Deklarationsentwurf«, freilich nicht ohne zu betonen, daß dieses noch »sorgfältiger Ausarbeitung« bedürfe.

Die im Rahmen der Arbeitsgruppe vertretenen Positionen reichen von der aufgeschlossenen Haltung der nordischen Staaten, die auf die Grönland-Autonomie und auf die bestehenden oder in Errichtung begriffenen Samen-Parlamente in Norwegen, Finnland und Schweden verweisen können, bis zu der rigiden Haltung der kanadischen Regierung, deren Vertreter ein umfassendes Recht der autochthonen Völker auf Selbstbestimmung rundweg in Abrede stellen. In einem internen Positionspapier für die Arbeitsgruppe schlug Kanada konsequenterweise folgenden Wortlaut vor:

»Die autochthonen Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung innerhalb der Staaten, in denen sie leben. Kraft dieses Rechts können sie in Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser Staaten im Verhandlungswege über ihre Beziehungen zu den Staaten entscheiden und den institutionellen Rahmen festlegen, in dem sie die Regelung ihrer internen/eigenen Angelegenheiten vornehmen.«

In einer Anmerkung zu dieser Formulierung wurde eindeutig klargestellt, daß das Selbstbestimmungsrecht nach dieser Sichtweise nur »im Rahmen bestehender Nationalstaaten« existieren kann.

Wieder andere Regierungen widersetzen sich schon dem Gebrauch des Terminus »Selbstbestimmung«. Sie sähen es am liebsten, wenn dieser Begriff aus dem Textentwurf verschwände, und ziehen den Namen »autochthone Bevölkerungsgruppen« (statt »autochthone Völker«) als Bezeichnung für die Nutznießer des Verhandlungsgegenstandes vor. Es gibt auch die Auffassung, daß zwischen autochthonen Völkern und Minderheiten kein Unterschied gemacht werden solle; den Bedürfnissen beider Gruppen könne durch ein- und dasselbe völkerrechtliche Instrument Rechnung getragen werden. Die »Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören« wurde mittlerweile auf der 47.Ordentlichen Tagung der Generalversammlung verabschiedet, doch blieben ihre Empfehlungen weit hinter den in der Arbeitsgruppe über autochthone Bevölkerungsgruppen diskutierten Standards zurück wie auch hinter den im ILO-Übereinkommen Nr.169⁶ enthaltenen Bestimmungen. Ein derartiger Text würde den Bedürfnissen und Problemen der indigenen Völker nicht gerecht, und er würde die Vertreter der Ureinwohner mit Sicherheit nicht zufriedenstellen.

An dieser Stelle erscheint es sinnvoll, einmal zu präzisieren, wovon eigentlich die Rede ist. Geht es um die externe Selbstbestimmung, die die Option der Sezession eröffnet, das heißt die Gründung neuer souveräner und unabhängiger Staaten? Oder reden wir von interner Selbstbestimmung, also entweder von Autonomie oder von einer demokratischen und repräsentativen Regierungsform?

Die externe Selbstbestimmung

In den verschiedenen Rechtsinstrumenten sind die Nutznießer des Rechts auf Selbstbestimmung die Völker. Den Terminus »Völker« definieren ebendiese Instrumente jedoch nicht; in der Praxis ist man von einem bestimmten Territorium mit historischen Bezügen und einer administrativen Struktur ausgegangen. Diese Auslegung bestätigen auch die in den Abschnitten der UN-Charta über Treuhandschaft und Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung verwendete Sprache sowie der Titel der am 14.Dezember 1960 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen »Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker«;⁷ letztere Begrifflichkeit, insonderheit ihr territoriales Element, wird in

der tags darauf in Entschließung 1541(XV) der Generalversammlung⁸ vorgenommenen Beschreibung des Verfahrens hinsichtlich einer Auskunftspflicht der Kolonialmächte über die von ihnen verwalteten Gebiete ohne Selbstregierung weiter ausgeführt. Gehören auch indigene Völker zu den Begünstigten in diesem Sinne? Ist es für die Diskussion über die Nutznießer von Bedeutung, wenn dem Substantiv ›Volk‹ das Adjektiv ›indigen‹ vorangestellt wird?

Eine derartige Debatte ist tatsächlich schon geführt worden. Der Begriff ›autochthone Bevölkerungsgruppen‹ (indigenous populations) würde – zumindest auf dem Papier – das Problem der Selbstbestimmung, die ja nur auf ›Völker‹ anwendbar wäre, obsolet werden lassen (im Namen der Arbeitsgruppe sowie in dem des Freiwilligen Fonds⁹ wird er übrigens noch verwendet¹⁰). Aus demselben Grund wurde auf Drängen einer Regierung bei der Namensgebung für das für 1993 ausgerufenen ›Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt‹ bewußt der Terminus ›Bevölkerung‹ (das singulärische ›people‹) anstelle des Begriffs ›Völker‹ (›peoples‹) gewählt.¹¹ Von der Version ›Völker‹ aus ersten Vorschlägen zur Benennung des Internationalen Jahres rückte man ab, um das Thema Selbstbestimmung bei der Begehung des Jahres von vorneherein nicht aufkommen zu lassen. Auch in Artikel 1 Ziffer 3 des ILO-Übereinkommens Nr.169 von 1989¹² findet sich eine Einschränkung dahin gehend, daß der dortige Gebrauch des Begriffs ›Völker‹ völkerrechtlich nichts präjudiziere. In ähnlicher Weise versuchen die Regierungen alles, um in den Diskussionen über Landrechte die Verwendung der Begriffe ›Hoheitsgebiet‹ oder ›territoriale Rechte‹ zu vermeiden. Und in der Arbeitsgruppe der Menschenrechts-Unterkommission haben einige Regierungen, vor allem die kanadische, schon deutlich gemacht, daß sie den Terminus ›Völker‹ des Deklarationsentwurfs nicht akzeptieren.

Die Diskussionen um den Deklarationsentwurf dauern noch an. Daher lohnt es, die Argumente für und gegen die Einführung des externen Selbstbestimmungsrechts auch für die indigenen Völker einmal genauer zu prüfen. Zugunsten der Gewährung dieses Rechts gäbe es zahlreiche gute Argumente rechtlicher Natur.¹³ Wenn wir über Völker oder Nationen mit eigener Identität, eigenem Gebiet und eigenen politischen Einrichtungen sprechen, die ihre Angelegenheiten selber regelten, bevor ihr Status zu dem von Abhängigen reduziert wurde – warum sollte dann jenen Völkern vorenthalten werden, was anderen zugestanden wird? Warum sollten sie nicht entkolonisiert werden wie die Völker und Länder der ehemaligen Kolonien? Dies ruft auch die sogenannte Belgische Theorie der fünfziger Jahre ins Gedächtnis, die die belgische Regierung – wenn auch aus durchaus zweifelhaften Beweggründen heraus – zu der Forderung veranlaßte, die Entkolonisierung nicht auf die überseeischen Besitzungen der Kolonialmächte zu beschränken.

Diese Fragen nach dem ›Warum nicht‹ sind mittlerweile besonders dringlich geworden, da die Vorstellungen und Prinzipien, die zur Rechtfertigung des Abhängigkeitsstatus vieler dieser Völker herangezogen worden waren, immer deutlicher als diskreditiert erscheinen. Heute schmerzt es, daß für Gebiete, die zur Zeit der Kolonisierung oder europäischen Besiedlung bewohnt waren, die Begriffe ›Niemandland‹ und ›Entdeckung‹ benutzt werden. Die Ungleichbehandlung und die Ungerechtigkeit, die dem Gebrauch solcher Terminologie eignen, lassen sich heute nicht mehr übergehen. Ein gutes Beispiel hierfür bietet das Schicksal eines vor einem Jahrzehnt von einer Anzahl Regierungen gemeinsam vor die Generalversammlung gebrachten Vorschlags, wonach die Vereinten Nationen die 500. Wiederkehr der ›Entdeckung‹ Amerikas feierlich begehen sollten; der Resolutionsentwurf wurde dann schließlich stillschweigend fallengelassen. Als eine Art subtiler Wiedergutmachung wurde später beschlossen, das Jahr 1993 zum Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt auszurufen – das Jahr nach dem ominösen 500. Jahres-

tag, um nun nicht an die Empfindlichkeiten auf der Seite der Bewunderer des Christoph Kolumbus zu rühren.

Die Fragen nach dem ›Warum nicht‹ sind vor allem im Hinblick auf jene indigenen Völker angebracht, die als gleichberechtigte Vertragspartner Friedens- und Freundschaftsabkommen mit den Kolonialmächten oder ihren Rechtsnachfolgern abgeschlossen hatten, in denen oftmals die Anerkennung von Grenzen und die Vereinbarung von Handelsbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen vertraglich festgelegt worden waren. Diese Abkommen besaßen den Charakter von internationalen Verträgen bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der internationale Status einer der Parteien durch einseitige Akte der anderen Partei – sei es durch gesetzgeberische Maßnahmen oder durch Gerichtsentscheide, oftmals mit Gewalt, so gut wie immer aber ohne Zustimmung des indigenen Partners – aufgehoben wurde. Dieser Status wird derzeit von einem dafür eingesetzten Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz untersucht. Miguel Alfonso Martínez aus Kuba arbeitet an einem Bericht über Verträge und weitere Vereinbarungen zwischen Staaten und den jeweiligen Ureinwohnern;¹⁴ die Vorlage seines Schlußberichts ist für Mitte 1995 vorgesehen.

Es dürfte schwer werden, die Argumente Gleichheit und Gerechtigkeit unter den Tisch fallen zu lassen. Die Arbeitsgruppe über autochthone Bevölkerungsgruppen ringt um die Einbeziehung der Option der äußeren Selbstbestimmung in irgendeiner Form, doch bleibt der Widerstand heftig, und die Chancen, daß diese Option in eine künftige Deklaration Eingang finden wird, sind äußerst gering. Dies kommt in der Diktion des Deklarationsentwurfs zum Ausdruck und erst recht in den Bemerkungen von Regierungsvertretern dazu. Gewandelt hat sich immerhin die Terminologie der Arbeitsgruppe, der ihr übergeordneten Unterkommission und der ILO: sie alle sind vom Begriff ›autochthone Bevölkerungsgruppen‹ zum Begriff ›autochthone Völker‹ übergegangen, wenn auch mit verschiedenen einschränkenden Zusätzen. Auch in einige Resolutionen der Menschenrechtskommission, des Wirtschafts- und Sozialrats und der Generalversammlung hat der Terminus ›autochthone Völker‹ – wenn auch vielleicht nur aus Versehen – schon Eingang gefunden.

Doch es gilt sich auch mit den Argumenten gegen die äußere Selbstbestimmung für autochthone Völker zuzuwenden. Dazu braucht man sich nur die Vielzahl der Nennungen der Begriffe ›Souveränität‹, ›politische Unabhängigkeit‹, ›nationale Einheit‹ und ›territoriale Integrität‹ in Völkerrechtsquellen und Menschenrechtstexten in Erinnerung zu rufen. Schließlich wurde das Völkerrecht von Staaten für Staaten entwickelt, und dementsprechend stellt es sehr stark darauf ab, den Status quo beizubehalten und die Interessen der Staaten zu wahren. Ein Beispiel aus der jüngsten Geschichte der Vereinten Nationen ist etwa die bereits erwähnte Deklaration über Minderheitenrechte: Selbst in diesem speziell auf den Schutz der Minderheiten zugeschnittenen Dokument standen die territoriale Integrität und die nationale Einheit für die Staatenvertreter, die diese Deklaration ausarbeiteten, im Vordergrund, während die Rechte der Minderheiten selbst eher nachrangig abgehandelt werden. Man sollte eigentlich annehmen, daß derlei traditionalistische Interessenartikulation in einer Welt der Interdependenz und Integration einerseits und des Auftretens neuer Staaten andererseits einem neuen Denken Platz machen sollte. Tatsächlich aber setzen sich in den internationalen Foren noch immer jene durch, die den Fortbestand der existierenden Nationalstaaten in ihrer gegenwärtigen Form verfechten.

In einem Bericht an die Menschenrechts-Unterkommission über konstruktive staatliche Vorkehrungen zugunsten von Minderheiten¹⁵ versucht der dafür eingesetzte Sonderberichterstatter Asbjørn Eide aus Norwegen klarzustellen und genauer auszuführen, wer die Nutznießer des externen Rechts auf Selbstbestimmung sind. Er zählt zu ihnen die kolonisierten Völker, in der Zeit nach 1945 besetzte Gebiete und Abspal-

tungen auf Grund friedlicher Trennung; außerdem schlägt er vor, daß zu den Begünstigten auch die Teilrepubliken durch freiwilligen Zusammenschluß entstandener Bundesstaaten gehören sollten, deren Verfassung eine Loslösung der einzelnen Bestandteile zuläßt. Dazu schreibt er:

»Außerhalb dieser Fälle wirft die Frage eines einseitig wahrnehmbaren Rechts auf Selbstbestimmung außerordentlich große Zweifel auf. Dieses Recht wird von dem grundlegenden Prinzip der territorialen Integrität umgestoßen, sofern der betreffende Gesamtstaat im Einklang mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker handelt und eine Regierung besitzt, die das gesamte Volk seines Hoheitsgebiets ohne Unterschied nach der Rasse, dem Glauben oder der Hautfarbe vertritt. . . . Wenn die Regierung allerdings nicht allen Bevölkerungsteilen und Völkern ein Mitbestimmungsrecht einräumt, rückt die Frage des Selbstbestimmungsrechts der einzelnen Bestandteile in den Vordergrund.«

Diese letzte Aussage steht im Einklang mit dem Wortlaut der Erklärung der Vereinten Nationen über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten¹⁶ sowie mit der Bezugnahme im dritten Präambelabsatz der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte darauf, daß der Mensch »zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung als letztem Mittel gezwungen« sein könne.

Das vielleicht am ehesten überzeugende Argument gegen die äußere Selbstbestimmung für die autochthonen Völker hängt mit der Wahrung von Frieden und Sicherheit im innerstaatlichen wie im internationalen Bereich zusammen. Aus der Geschichte und auch aus der Gegenwart läßt sich ohne weiteres ersehen, wie zerstörerisch sich das Auseinanderbrechen bestehender und die Bildung neuer Staaten auswirken kann, und es ist nach wie vor die Hauptaufgabe der Vereinten Nationen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. In seinem am 17. Juni des Vorjahres dem UN-Sicherheitsrat vorgelegten Programm »Agenda für den Frieden: Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung«¹⁷ beschäftigt sich der Generalsekretär der Weltorganisation unter anderem mit solchen Konflikten, die aus den Forderungen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Gruppen erwachsen; Boutros Boutros-Ghali hebt hervor, daß es zu einer »maßlosen Zersplitterung« käme, wollte jede derartige Gruppe einen eigenen Staat für sich beanspruchen, und daß es sich immer schwieriger gestalten würde, »Frieden, Sicherheit und wirtschaftliches Wohlergehen für alle zu verwirklichen«. In seinem Bericht an die Menschenrechts-Unterkommission¹⁸ weist Sonderberichterstatter Eide ebenfalls auf diese Gefahr hin.

Wir haben es hier mit einem nachgerade klassischen Konflikt zwischen Recht und Gerechtigkeit zu tun. Nach geltendem Recht steht indigenen Völkern nicht das Recht auf externe Selbstbestimmung zu. Einige der einschlägigen Argumente sind wohlbegründet, etwa das der Wahrung von Frieden und Sicherheit. Andere hinwiederum sind nur die in geltendes Recht umgesetzten Eigeninteressen von Staaten, Regierungen und Bevölkerungsmehrheiten. Diese wirken sich im Ergebnis auf die autochthonen Völker diskriminierend und entwürdigend aus. Doch wenn die äußere Selbstbestimmung für sie nicht erreichbar und politisch nicht durchzusetzen ist, so erhebt sich die Frage, ob eine andere Form der Selbstbestimmung einen Ersatz für deren externe Dimension schaffen kann.

Die innere Selbstbestimmung

Wo die von den UN verabschiedeten Völkerrechtsinstrumente das Recht auf Selbstbestimmung zubilligen, da unterscheiden sie nicht zwischen externer und interner Selbstbestimmung. Diese Unterscheidung ist das Resultat späterer politischer Debatten und wissenschaftlicher Untersuchungen. Man könnte in der Tat argumentieren, daß dort, etwa im Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakte, nur die äußere Selbstbestimmung angesprochen wird, wonach eine politische Einheit über ihren internationalen Status – Unabhängigkeit, freie Assoziierung mit einem bestehenden Staat oder freie Integration in einen solchen – entscheiden kann. Somit bleibt die Frage, ob es eine

innere Selbstbestimmung gibt und was, so es sie gibt, genau sie bedeutet. In den Diskussionen der UN-Gremien kristallisieren sich hinsichtlich des Inhalts der internen Selbstbestimmung zwei Denkschulen heraus; die eine stellt auf die demokratische Regierungsform ab, die andere auf die Gruppenautonomie. Beide Versionen scheinen im Deklarationsentwurf der Arbeitsgruppe auf, wenn auch nur teilweise unter dem Stichwort Selbstbestimmung. Denn zwei Artikel des Entwurfs behandeln die politische Partizipation auf der nationalen Ebene, zwei weitere die Autonomie. Beide Bedeutungsinhalte sind gleichermaßen gut und sinnvoll und würden, wenn sie denn umgesetzt würden, zur Zufriedenheit und zur Besserstellung der indigenen Völker in den Ländern, in denen sie leben, beitragen.

Die demokratische Teilhabe der autochthonen Völker an politischen Entscheidungsprozessen wurde in der Arbeitsgruppe etwa von Australien hervorgehoben. Wenn die Begriffe Demokratie, Partizipation und Mitbestimmung auch nicht notwendigerweise ein- und dasselbe bedeuten, so bringt die Erklärung des australischen Delegierten doch recht gut den Gedanken an eine »Regierung, die das gesamte Volk im Hoheitsgebiet ohne Unterschied nach der Rasse, dem Glauben oder dem Geschlecht vertritt« zum Ausdruck. Die Maßgabe der angemessenen Vertretung ist im Einklang mit bereits bestehenden Standards, wobei indigene Völker natürlich wie alle anderen Gruppen auch davon profitieren sollten.

Im zweiten Denkmodell wird das Recht auf Selbstbestimmung mit der Autonomie verknüpft. In seiner operativen Ziffer 27 fordert der Deklarationsentwurf über die Rechte indigener Völker eine Autonomie, die eine Reihe besonderer Funktionen abdecken soll:

»Die autochthonen Völker haben das Recht auf Autonomie in Bereichen, die ihre eigenen internen und lokalen Angelegenheiten betreffen, darunter in den Bereichen Erziehung und Ausbildung, Informationswesen, Massenmedien, Kultur, Religion, Gesundheit, Wohnwesen, Arbeitsplätze, Sozialfürsorge im allgemeinen, herkömmliche und weitere Wirtschaftstätigkeiten und Nutzungen, Verwaltung von Land und Ressourcen, Umwelt, Zugang von Nicht-Angehörigen dieser Völker sowie die Erhebung interner Steuern zur Finanzierung dieser autonomen Aufgaben.«

Gemäß Ziffer 28 des Deklarationsentwurfs würden die indigenen Völker auch über den Aufbau ihrer autonomen Einrichtungen sowie deren Zusammensetzung und über die Kriterien der Zugehörigkeit zu den betreffenden Völkern entscheiden. Eine im Rahmen einer Autonomie errichtete Verwaltung hätte bei der Ausübung ihrer Machtbefugnisse demokratischen Grundsätzen zu folgen und die universell geltenden Menschenrechte zu achten. Für diesen Vorschlag hatte die dänische Autonomiegesetzgebung für Grönland Pate gestanden (wie weit diese Autonomie geht, läßt sich daran ermesen, daß Grönland, obwohl Bestandteil des EG-Mitglieds Dänemark, aus der EG wieder ausgeschieden ist).

Während der Wortlaut des Entwurfs eher auf sämtliche vorstellbare Aufgabenbereiche, die im Rahmen einer Gebietsautonomie übernommen werden könnten, abstellt, könnte eine internationale oder regionale Regelung sich auf weniger spezifische Standards gründen und dennoch auf den meisten nationalstaatlichen Schauplätzen zu einer spürbaren Verbesserung der gegenwärtigen Lage führen. Im Deklarationsentwurf ist keine Rede von Außenpolitik, Verteidigungs- oder Währungsangelegenheiten; diese und weitere Bereiche würden weiterhin der Entscheidungsgewalt der Zentralregierung unterfallen. So betrachtet, läßt sich die innere Selbstbestimmung auch negativ definieren, indem man aufzeigt, was sie nicht beinhaltet: nämlich die Entscheidung über den internationalen Status einer politischen Einheit oder deren externe Selbstbestimmung.

Über die Autonomie läßt sich vieles sagen.¹⁹ Man hat sie als Selbstregierung oder Selbstverwaltung bezeichnet oder sie schlicht als die Übertragung von Befugnissen an eine erweiterte Kommunalbehörde gekennzeichnet; das Etikett ist im

Grunde unwichtig, solange die Zentralregierung einer Machtteilung zustimmt und die Entscheidungen über lokale Angelegenheiten in die Hände der Vertretungen der autochthonen Völker legt.

Eine Autonomie kann sowohl gebiets- als auch personenbezogen ausgeübt werden. Lebt eine Gruppe ausschließlich in einem bestimmten Gebiet, wäre die ihr zugesprochene Autonomie selbstverständlich territorialer Natur; ein Beispiel hierfür ist die dänische Gesetzgebung über die Selbstverwaltung Grönlands. Sind die Mitglieder der indigenen Bevölkerungsgruppe aber in allen Landesteilen den anderen Bevölkerungsgruppen zahlenmäßig unterlegen oder leben verstreut, so böte die Personalautonomie, das heißt die Zugehörigkeit zu einer Gruppe sowie die Beteiligung an ihren Aktivitäten unabhängig vom eigenen Wohnort, eine legitime und praktikable Lösung. Eine derartige Personalautonomie findet sich beispielsweise in Norwegen, das seiner indigenen Bevölkerungsgruppe der Samen eine Beratende Versammlung zugestanden hat, den »Sameting«; die Samen können überall im Land unabhängig von ihrem Wohnort für den Sameting kandidieren und ihre Wählerstimmen abgeben.

Die eigenverantwortliche Regelung der die Gruppe betreffenden Dinge ist wahrscheinlich das am besten geeignete Mittel, die Würde wie auch die Identität der verschiedenen Gruppen innerhalb ihrer Staaten zu wahren. Es ist unerlässlich, sie auf die gleiche Stufe wie die anderen Glieder der Gesellschaft zu stellen, und genau dies ist es, worauf die indigenen Gruppen in einer Welt der Nationalstaaten im günstigsten Falle hoffen können. Trotzdem sollte die Autonomie auch in den internationalen Rechtsinstrumenten fest verankert werden, da sich viele Regierungen etwa aus Gründen mangelnder Sensibilität, eines kaum verhüllten Rassismus oder der Furcht vor einer Sezession immer noch dem Gedanken der Gruppenrechte widersetzen; man kann nur hoffen, daß positive Erfahrungen in den einzelnen Staaten und der Wunsch, Konflikte zu vermeiden, die Skepsis der Regierungen nach und nach verringern werden und die Schaffung wirksamer internationaler Normen begünstigen.

Künftige Aussichten

Politische Rechte im Rahmen des Gesamtstaates, die Beteiligung an Entscheidungsprozessen sowie die Gewährung von Autonomie würden sicherlich erheblich zur Bewahrung der Würde und zum Wohlergehen der autochthonen Völker beitragen. Aller Wahrscheinlichkeit nach würde die Achtung dieser Rechte die Forderungen nach äußerer Selbstbestimmung in den Hintergrund treten lassen und sich somit auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit förderlich auswirken. Es bleibt die Frage, ob man diese politischen und Autonomierechte bei ihrem hergebrachten Namen nennen oder sie unter die Bezeichnung »interne Selbstbestimmung« fassen soll.

Aus leicht nachvollziehbaren Gründen wirkt das Recht auf Selbstbestimmung auf viele wie ein Zauberwort. Eine immer größer werdende Zahl von Gruppen fordert dieses Recht für sich ein; es scheint einer Art gewaltigem Schutzschirm zu gleichen, unter dem sich alle möglichen Forderungen versammeln lassen. Dieser Entwicklung förderlich sind auch die unpräzisen und unvollständigen Texte der internationalen Rechtsdokumente, das Fehlen zusätzlicher Erläuterungen zu den aufgestellten Standards, die inkonsistente Anwendung der Instrumente auf Grund politischer Erwägungen und selektiver Kriterien sowie die Vielzahl und Unausgereiftheit der wissenschaftlichen Theorien.

Indem zu den möglichen Inhalten der Selbstbestimmung auch der interne Aspekt tritt, wird die Bedeutung von Demokratie und Autonomie unterstrichen und verstärkt. Doch in dem Maße, in dem die Hervorhebung des internen Aspekts lediglich der Ruhigstellung dient und als ein probates Mittel zur Verhinderung der äußeren Selbstbestimmung verwendet wird – wie

das in der Arbeitsgruppe der Fall sein mag –, führt dies in die Irre und kann falsche Erwartungen wecken, da die Vertreter der autochthonen Völker nicht erhalten, was sie eigentlich erstreben. Die Etikettierung »interne Selbstbestimmung« für Autonomie und innerstaatliche Demokratie schafft selbst ja noch keine Besserung, kann aber zu Enttäuschungen führen. Politische Rechte, Mitbestimmung und Autonomie fördern sicherlich die Gleichberechtigung der indigenen Völker und wahren ihre Würde, doch sie bleiben klar hinter dem Recht auf äußere Selbstbestimmung zurück, und die Schöpfer der völkerrechtlichen Normen sind auch nicht willens, dieses Recht zu gewähren. Man sollte einfach die angebotenen Rechte bei ihrem korrekten Namen nennen und nicht versuchen, ihr Image durch eine nicht über jeden Zweifel erhabene Etikettierung aufzupolieren.

Bis heute betrachtet das Völkerrecht weder die externe Selbstbestimmung noch die Autonomie für die autochthonen Völker als zwingend. Die äußere Selbstbestimmung erscheint gegenwärtig außer Reichweite, außer in den wenigen verbliebenen Entkolonisierungsfällen. Außerhalb des externen Aspekts eröffnen einige der von den indigenen Vertretern auf den Tagungen der Arbeitsgruppe gemachten Vorschläge sowie manche Anregungen der australischen Regierung einen möglichen und gangbaren Weg, um Fortschritte bei den indigenen Völkern betreffenden Standards zu erzielen. Die in der Arbeitsgruppe unternommenen Anstrengungen, möglichst gehaltvolle Bestimmungen des Deklarationsentwurfs über Autonomie und politische Rechte zugunsten der Urbevölkerungen in ihren Heimatländern zu entwickeln und zu verabschieden, sollten daher nicht nachlassen. Ein derartiges Ergebnis läge sicherlich sowohl im Interesse der autochthonen Völker selbst wie in dem der betroffenen Staaten, läßt es doch ein höheres Maß an politischer und wirtschaftlicher Stabilität erwarten; es läge auch im Interesse der internationalen Gemeinschaft, die mit weniger Konfliktherden zu rechnen hätte.

- 1 Über die neuen Formen des Widerstands der Indianer Nord- und Südamerikas in den siebziger Jahren informieren Peter Gerber/Mark Münzel, Nicht Wiederbelebung, sondern Wandel des Lebendigen. Indianische Minderheitenbewegungen heute, VN 4/1980 S.122ff.
- 2 José R. Martínez Cobo, ein ehemaliger Erziehungsminister Ecuadors, legte 1983 seine Studie über die Diskriminierung autochthoner Bevölkerungsgruppen (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 mit Add.1–5) vor. Siehe auch seinen Beitrag in dieser Zeitschrift: Menschenrechte auch für Ureinwohner. Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung, VN 5/1981 S.153ff.
- 3 Von der UN-Generalversammlung in Resolution 45/164 v. 18.12.1990 (Text: VN 2/1992 S.78) ausgerufen.
- 4 E/CN.4/Sub.2/1992/33, S.46.
- 5 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1992/3/Add.1, S.5.
- 6 ILO-Übereinkommen Nr.169 über autochthone und in Stammesverbänden lebende Völker in unabhängigen Staaten (ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples), in Kraft seit September 1991.
- 7 Resolution 1514(XV) der Generalversammlung; Text: VN 5–6/1985 S.172.
- 8 Text: VN 3/1962 S.94.
- 9 Der Fonds (United Nations Voluntary Fund for Indigenous Populations) wurde 1985 durch Resolution 40/131 der Generalversammlung eingerichtet und dient zur Finanzierung der Reisen von Vertretern indigener Völker nach Genf. Ein weiterer Fonds (Voluntary Fund for the 1993 International Year for the World's Indigenous People) wurde mittlerweile für Projekte im Einklang mit der Zielsetzung des Internationalen Jahres geschaffen.
- 10 Dementsprechend berichtet die »Working Group on Indigenous Populations« über die »Discrimination against indigenous peoples«.
- 11 Siehe Anm.3.
- 12 Siehe Anm.6.
- 13 Hierzu etwa Glenn Morris, In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law, German Yearbook of International Law, 29(1986), S.277–316.
- 14 E/CN.4/Sub.2/1992/32: Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations. First progress report.
- 15 E/CN.4/Sub.2/1992/37 mit Add.1 und 2: Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. Second progress report.
- 16 Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung; Text: VN 4/1978 S.138ff.
- 17 A/47/277-S/24111, deutsch als Nr.43 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erschienen. Vgl. auch VN 5/1992 S.166f.
- 18 Siehe Anm.15.
- 19 Hierzu etwa Louis B. Sohn, The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations, Israel Law Review, 15(1980), S.180–190, oder Hurst Hannum/R.B. Lillich, The Concept of Autonomy in International Law, American Journal of International Law, 74(1980), S.858–889.