

kennt auch das Grundgesetz den »Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht« (Artikel 12 Abs. 2).

Inzwischen können wir in Deutschland auf die Erfahrungen mit dem als Alternative zum Wehrdienst eingerichteten Zivildienst zurückgreifen. Die Träger sozialer Einrichtungen wissen hier meist Gutes zu berichten. Sie kennen aber auch den Vorwurf, daß Dienstleistende als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden, um Arbeitsplätze von Fachkräften einzusparen. Dem müßte ein vernünftiges System entsprechend vorbeugen. Auch könnte eine allgemeine Dienstpflicht nicht mit und von den vorhandenen Institutionen allein geleistet und gestaltet werden. Ein großes Reformwerk wäre erforderlich. Dazu gehört als einer der ersten Schritte die Untersuchung, welche Auswirkungen sich für den Arbeitsmarkt ergeben würden, wobei zu vermuten ist, daß unter dem Strich sogar eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit stehen dürfte.

In dem gegenwärtigen Internationalen Jahr hat diese Überlegung so gut wie keine Rolle gespielt. Möglicherweise stellt man sich aber doch noch dieser Frage, auch wenn sie in Deutschland nicht gerade im Trend liegt und es zweifelhaft erscheint, ob in dieser Richtung ein politischer Wille entstehen wird. Aber man sollte wieder einmal darüber reden und auch überlegen, ob derartige Dienste nicht auch ein Mehr an gesellschaftlicher Kohäsion mit sich bringen könnten. Man sollte bedenken, was an dieser Vision brauchbar sein könnte. Und man mag von einer Zeit träumen, in der die Frage »Wo haben Sie gedient?« nicht mehr antiquiert klingen müßte und die Antworten lauten könnten: »Bei der Feuerwehr in Muffendorf«, »Bei den Friedensbrigaden auf dem Balkan« oder »Im Seniorentreff und bei der Freiburger Tafel«. Schön wäre es ja.

Können wir uns das leisten? Alec Dickson hätte die Frage so gestellt: Können wir es uns leisten, auf die Option der allgemeinen Dienstpflicht in unserer Gesellschaft zu verzichten?

- 1 Hierzu schon Hans d'Orville, Internationale Tage, Wochen, Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen. Abgenutztes Instrumentarium oder notwendiger Resonanzboden internationaler Politik?, VN 2/1983 S. 37ff. (mit Ergänzung in VN 3/1983 S. 83), und ders., Internationale Tage, Wochen, Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen. Ein Nachtrag, VN 1/1989 S. 16ff. – Die aktuelle Übersicht der verschiedenen Gedenkanklässe findet sich auf S. 160 dieser Ausgabe.
- 2 Siehe Brenda Gael McSweeney, Neue Anschrift: Bundesstadt Bonn. Das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV), VN 6/1996 S. 199ff.
- 3 Das UNV seinerseits hatte früher schon zu einem anderen Gedenkanklaß einen besonderen Bezug hergestellt: zum »Internationalen Jahr der Jugend« 1985. Laut dem damaligen Exekutivkoordinator des UNV sorgten »die Befürworter des Internationalen Jahres der Jugend dafür, daß das IJJ mit der Würdigung der ersten fünfzehn Jahre des UNV zusammen(fiel)«; Hikmat Nabulsi, Mehr als eine Wahlverwandtschaft. Das Entwicklungshelferprogramm der Vereinten Nationen (UNV) und das Jugendjahr, VN 4/1985 S. 113ff.(113).
- 4 Jährlich am 5. Dezember wird der »Internationale Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung« begangen. Ursprünglich war – von Bradford Morse, dem damaligen Administrator des UNDP – der 7. Dezember vorgeschlagen worden, der Tag der Verabschiedung der UNV-Gründungsresolution im Jahre 1970. Der enge Bezug zum UNV wurde jedoch gelöst, und die Regierungen wurden in der Resolution 40/212 der Generalversammlung v. 17.12.1985 (Text: 4/1986 S. 144) ersucht, am 5. Dezember eines jeden Jahres »den wichtigen Beitrag des freiwilligen Entwicklungshelferdienstes stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken, damit mehr Menschen aus allen Lebensbereichen dazu angeregt werden, im eigenen Land wie auch im Ausland Dienste als Entwicklungshelfer anzubieten«; siehe d'Orville (Anm. 1) 1989, S. 19. – In Deutschland erscheint das Anliegen leicht verfremdet: der 5. Dezember gilt als »Tag des Ehrenamts«.
- 5 Hierzu im einzelnen Thomas Gensicke, Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Bundesländern. Ergebnisse des Freiwilligen surveys 1999, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 25-26 v. 15.6.2001, S. 24-32.
- 6 Derartige Zweifel äußert der Sozialwissenschaftler Gerd Mutz laut Herbert Riehl-Heise, Der Kitt, den eine Gesellschaft braucht, in: Süddeutsche Zeitung v. 24.2.2001.
- 7 Da der Bundesrat der erforderlichen Änderung der Lohnsteuer-Richtlinien zustimmen dürfte, wird die Regelung wohl am 1.1.2002 in Kraft treten.
- 8 Ulrich Beck, Die Seele der Demokratie. Wie wir Bürgerarbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren können, in: Die Zeit v. 28.11.1997, S. 7f.
- 9 Marcel Erlinghagen, Die sozialen Risiken »Neuer Ehrenamtlichkeit«. Zur Zukunft des Ehrenamtes am Beispiel der »Bürgerarbeit«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Anm. 5), S. 38.
- 10 Siehe Justin Davis Smith, Ist freiwilliger Dienst für alle von Nutzen?, in: UNESCO-Kurier, Nr. 6/2001, S. 44f. – Smith ist Direktor des »Institute for Volunteering Research« in London.
- 11 Norbert Brömme / Hermann Strasser, Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Anm. 5), S. 8.
- 12 Ulrike Fleischmann, Die Zukunft des Ehrenamts hat längst begonnen, in: Das Journal. Zeitschrift der Bruderhilfe-Familienvorsorgeversicherung, Nr. 2/2001, S. 29.

# Auf dem Weg zur Anerkennung von Gruppenrechten

## Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen indigenen Völkern und Regierungen im System der Vereinten Nationen

CAROLA HAUSOTTER

*Noch vor dem Ende der »Internationalen Dekade der Ureinwohner« (International Decade of the World's Indigenous People) im Jahre 2004 wird das »Ständige Forum für indigene Angelegenheiten« (Permanent Forum on Indigenous Issues) als Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) seine Arbeit aufnehmen können. Die die Einrichtung des Forums begründende Resolution 2000/22 des ECOSOC vom 28. Juli 2000 wurde im letzten Herbst von der Generalversammlung wohlwollend zur Kenntnis genommen; Ende Juli 2001 teilte Menschenrechts-Hochkommissarin Mary Robinson mit, daß das neue Gremium seine erste Tagung vom 6. bis 17. Mai 2002 in New York abhalten werde. Von dem Forum, dessen Zusammensetzung Mitte Dezember festgelegt wird, erhoffen sich die 300 Millionen Angehörigen indigener Völker in mehr als 70 Ländern eine Verbesserung ihrer Lage. Zudem wird damit im UN-System ein Organ geschaffen, das ein neuartiges Modell der Zusammenarbeit zwischen Betroffenen und Regierungen im Rahmen der Weltorganisation etablieren könnte: statt der bisherigen Praxis, ein solches Gremium ausschließlich mit von den Regierungen entsandten oder benannten Experten zu besetzen, werden Indigenenvertreter selbst die Hälfte der Mitglieder des »Ständigen Forums« stellen.*

### I. Vorhandene Schutzmechanismen im Völkerrecht

#### Initiativen der Internationalen Arbeitsorganisation

Auf völkerrechtlicher Ebene beschäftigte sich zunächst ausschließlich die ILO weltweit mit dem Schutz indigener Rechte. Sie setzte sich als erste internationale Organisation überhaupt mit dem Rechtsstatus von Angehörigen autochthoner Völker auseinander. Mit dem ILO-Übereinkommen 107 aus dem Jahre 1957<sup>1</sup> verpflichteten sich die Vertragsstaaten nicht nur, den Angehörigen indigener Völker günstigere Arbeitsbedingungen zu gewähren, ihnen bessere Ausbildungsmöglichkeiten zu bieten und die Gesundheitssituation zu verbessern. Das Übereinkommen hatte bereits damals auch die weiter gefaßte Zielsetzung, Ungleichbehandlungen »eingeborener Bevölkerungsgruppen« auf sozialer, politischer sowie rechtlicher Ebene entgegenzuwirken.

Auch wenn die Normsetzung zu gewissen Verbesserungen der Lage der Betroffenen beitragen konnte, wuchs mit der Zeit die Kritik an diesem Rechtsinstrument. Grund dafür war das mit ihm verfolgte Integrationskonzept; angestrebt wurde die Assimilation, also ein Aufgehen in der Mehrheitsgesellschaft unter Aufgabe der eigenen Kultur. Die Betroffenen weigerten sich zunehmend, auf diese Weise »in-

tegiert« zu werden. Dies führte jedoch erst nach drei Jahrzehnten zur Annahme eines überarbeiteten Instruments: des ILO-Übereinkommens 169 von 1989<sup>2</sup>. Nunmehr liegt einer der Schwerpunkte auf einer stärkeren Partizipation der indigenen Völker an den sie betreffenden politischen Entscheidungen<sup>3</sup>. Fraglich ist jedoch, inwieweit die Beteiligungspflichten der Staaten verbindlich sind. Die Staaten sind gehalten, diese Normen zu beachten, und zur Abgabe von Berichten über die Umsetzung des Vertragswerks in Abständen von fünf Jahren verpflichtet. Es fehlt jedoch an Durchsetzungsmechanismen. Die ILO setzt in diesem Zusammenhang auf Dialog und Überzeugung und damit auf die Appellwirkung der Beurteilungen durch die jährlich tagende Expertenkommission. Zudem bietet die ILO technische Unterstützung an, um die Situation im jeweiligen Land zu verbessern<sup>4</sup>.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten trägt das Übereinkommen 169 dazu bei, den indigenen Völkern einen Freiraum für die Regelung der eigenen Angelegenheiten zu verschaffen<sup>5</sup>, und mit der ständigen Bezugnahme auf die »betreffenden Völker« erfolgt eine Verankerung von Gruppenrechten. Gleich klargestellt wird jedoch auch dies:

»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.«<sup>6</sup>

Im Gegensatz zum weniger weitreichenden Übereinkommen 107 (27 Vertragsstaaten) ist Übereinkommen 169 bisher nur von 14 Staaten ratifiziert worden, so daß es den indigenen Völkern bisher nur sehr begrenzt möglich ist, sich überhaupt auf es berufen zu können. Zehn der 14 Vertragsstaaten liegen in Lateinamerika.

Auch nach dem Inkrafttreten der beiden Rechtsinstrumente sind innerhalb der Staaten zumeist nur sehr schleppende Fortschritte in bezug auf den Schutz der Rechte indigener Völker zu verzeichnen. Diese gingen daher dazu über, eine Interessenvertretung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen anzustreben, um auf internationaler Ebene Lösungen für ihre Probleme voranzutreiben und weitere rechtliche Schutzmechanismen zu initiieren.

#### *Ureinwohner und internationaler Menschenrechtsschutz*

Auf die Schutzgarantien der im Rahmen der Vereinten Nationen erarbeiteten Menschenrechtsverträge können sich selbstverständlich auch die Angehörigen von indigenen Völkern vor den entsprechenden Überwachungsorganen berufen. Daß für sie die Berufung auf die Menschenrechtsakte jedoch nicht unproblematisch ist, soll am Beispiel des Artikels 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte deutlich gemacht werden. Denn sie geraten bei der Geltendmachung von menschenrechtlichen Normen regelmäßig in Konflikt mit zwei ihrer Hauptanliegen.

Zum einen ist das die von ihnen beanspruchte klare Abgrenzung zu den übrigen Minderheiten. Da sie für sich Anspruch auf einen höheren Standard des Schutzes erheben, riskieren sie zum Beispiel bei Berufung auf Art. 27 des Paktes, nun doch »nur« als »ethnische Minderheit« betrachtet zu werden und somit die ihnen ihrer Ansicht nach zustehende Sonderstellung nicht mehr beanspruchen zu können. Auch wenn unter Völkerrechtlern umstritten ist, inwieweit eine Unterscheidung zwischen »Minderheit« und »indigenem Volk« gerechtfertigt oder sogar geboten ist, sehen die Betroffenen selbst eine solche Unterscheidung als zwingend an. Alles andere würde nicht nur ihre Identität in Frage stellen, sondern auch ihren Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht zunichte machen.

Das zweite – und somit direkt mit dem ersten verbundene – Hauptanliegen stellt die Forderung dar, langfristig die Anerkennung der Rechte von indigenen Völkern als Gruppenrechte zu erreichen. Im Rahmen von Art. 27 des Paktes können jedoch nur einzelne – zwar als Angehörige einer benachteiligten Gruppe, aber doch nur jeweils als Individuen – Rechte geltend machen. Seitens des Menschen-

rechtsausschusses wird diese Norm ausschließlich im Sinne des Individualrechtsschutzes ausgelegt, die Geltendmachung ihrer Rechte als Gruppe bleibt den indigenen Völkern ebenso verwehrt wie den Minderheiten<sup>7</sup>. So führte 1984 ein Angehöriger eines indigenen Volkes vor dem Ausschuß Beschwerde gegen die kanadische Regierung mit der Begründung, die Ausbeutung von Bodenschätzen auf Indianergebiet verstoße gegen das in Art. 1 des Paktes verankerte Recht auf Selbstbestimmung. In der daraufhin ergangenen »Lubicon-Lake«-Entscheidung wurde er darauf verwiesen, daß eine Verurteilung Kanadas lediglich über Art. 27, also auf dem Wege des Individualrechtsschutzes, möglich sei<sup>8</sup>.

Die Orientierung der menschenrechtlichen Vertragswerke am Schutz der Rechte des einzelnen erlaubt es gleichwohl, die in ihnen verbürgten Rechte auch für Kollektive wie die autochthonen Völker voranzutreiben. So verwies der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in seinen Empfehlungen die Regierungen immer wieder darauf, daß die Rechte indigener Völker zu schützen seien und ihnen Partizipation gewährt werden müsse. Dies betraf beispielsweise Australien (mit Blick auf seinen Umgang mit den Landrechten der Aborigines) oder Panama.

Insgesamt waren die Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Schutzes der Ureinwohner ebenso wie in Minderheitenfragen ungewöhnlich lange, bis in die achtziger Jahre, eher zurückhaltend. Dies findet seine Erklärung darin, daß es sich hier um äußerst sensible Fragen handelt. In beiden Fällen sind die Rechtspositionen von Kollektiven berührt, die eine Subjektivität im Staat – respektive im Extremfall eine Subjektivität außerhalb des bisherigen Staates – anstreben und damit für dessen Existenz weit bedrohlicher erscheinen können als zum Beispiel der individuelle Menschenrechtsschutz<sup>9</sup>.

Nachdem der Sonderberichterstatter der Menschenrechts-Unterkommission Hernán Santa Cruz eine Studie über die »Rassendiskriminierung auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet« vorgelegt und darin auf die prekäre Lage indigener Völker aufmerksam gemacht hatte, beschloß der ECOSOC 1971, eine eigene Studie über das Problem der Diskriminierung indigener Völker von einem Sonderberichterstatter erstellen zu lassen. Diese legte José R. Martínez Cobo zwölf Jahre später vor<sup>10</sup> und sprach sich bereits zu diesem Zeitpunkt dafür aus, von der bis dahin vorherrschenden Politik der Assimilierung Abschied zu nehmen. Statt dessen seien den indigenen Völkern das Recht zuzusprechen, sich selbst definieren zu können – also ohne Einmischung von außen zu bestimmen, wer zu ihnen gehört. Neben der von ihm eingeführten Definition, was unter »Indigenen« zu verstehen ist<sup>11</sup>, war er an dem Vorschlag, eine Arbeitsgruppe zum Thema einzurichten, maßgeblich beteiligt.

#### *Arbeitsgruppe im Rahmen der Menschenrechtskommission*

Eingerichtet wurde die »Arbeitsgruppe für autochthone Bevölkerungsgruppen« (Working Group on Indigenous Populations) im Jahre 1982 auf Vorschlag der »Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz« (der jetzigen »Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte«) der Menschenrechtskommission. Die Aufgaben der Arbeitsgruppe werden vom ECOSOC bestimmt, ihr Mandat beschränkt sich jedoch auf den Menschenrechtsbereich. Dies umfaßt zum einen die Beobachtung nationaler Entwicklungen, die die Förderung der Menschenrechte von indigenen Völkern betreffen, und zum anderen die Aufgabe, langfristig internationale Standards für die Rechte dieser Völker – beispielsweise Landrechte – auszuarbeiten. Das fünftägige jährliche Zusammentreffen muß stets neu durch den ECOSOC beschlossen werden, so daß es sich bei der Arbeitsgruppe nicht um eine dauerhafte Einrichtung handelt. Sie besteht aus fünf unabhängigen Sachverständigen, die zugleich Mitglieder der Menschenrechts-Unterkommission sind.

Die Besonderheit der Arbeitsweise dieses Gremiums besteht darin, daß während der jährlichen Tagung insbesondere Repräsentanten indigener Völker aus der ganzen Welt zu Wort kommen. Daneben nehmen Regierungsvertreter, nichtstaatliche Organisationen, Vertreter von UN-Einrichtungen und unabhängige Experten teil. Damit stellt die Arbeitsgruppe eines der größten Foren im System der Vereinten Nationen dar. Während der Tagungen werden stets Themen erörtert, die die indigenen Völker konkret betreffen; die Vertreter ihrer Organisationen schildern in der Regel die Situation in ihrem Land und tragen ihre Positionen vor. Ist der jeweilige Regierungsvertreter daran interessiert, dann wird ihm die Möglichkeit gegeben, direkt zu der Schilderung der Lage Stellung zu nehmen. Die Erörterung der Problematik und der Versuch, entsprechende Lösungsansätze anzubieten, finden Eingang in den Abschlußbericht der jährlichen Tagung. Neben der Erstellung von zahlreichen Studien, auf die sich die Indigenenvertreter ihren Regierungen gegenüber beziehen können, betrachtet der Großteil der Teilnehmenden die Arbeitsgruppe als wichtigen Ort des Gedankenaustauschs und der Entwicklung gemeinsamer Strategien.

## II. Anliegen der Indigenen

Nach den ersten zehn Jahren des jährlichen Zusammentreffens nahm die Arbeitsgruppe die Feier des 500. Jahrestags der ›Entdeckung‹ Amerikas 1992 zum Anlaß, das Anliegen für ein internationales Jahr der Ureinwohner und eine entsprechende Dekade vorzubringen. Zwar gelang es ihr nicht, das Jubiläumsjahr selbst der kritischen Reflexion zu widmen, aber sie schaffte es, das darauffolgende Jahr dafür in Anspruch zu nehmen: 1993 stand im UN-Kalender der Gedenkanklässe als ›Internationales Jahr der Ureinwohner‹ (International Year for the World's Indigenous People). Die Zielsetzung des Jahres war es – so wie es die der Dekade (1994-2004) noch ist –, Forderungen der Indigenen mehr Nachdruck zu verleihen.

Nach Verstreichen von mehr als der Hälfte der Dekade, die unter dem Motto »Partnerschaft in der Aktion« steht, läßt sich festhalten, daß in ihr zwei wichtige Projekte auf den Weg gebracht wurden. Das eine ist die Arbeit an einer Erklärung über die Rechte der autochthonen Völker, das andere der Beschluß zur Einsetzung eines Ständigen Forums zur Vertretung von deren Interessen. Beide Ansätze könnten schließlich zu einer Verbesserung der Rechtsposition der Betroffenen führen.

### Der Deklarationsentwurf

Mit einem Entwurf für eine ›Allgemeine Erklärung über die Rechte der indigenen Völker‹ (Draft universal declaration on the rights of indigenous peoples) befaßte sich die Arbeitsgruppe bereits 1985<sup>12</sup>. 1993 einigten sich die Vertreter der Indigenenorganisationen auf eine Version, die 1994 der Menschenrechts-Unterkommission übergeben wurde. Diese nahm sie mit ihrer Resolution 1994/45 am 26. August 1994 an<sup>13</sup> und leitete sie an die Menschenrechtskommission weiter.

Vorhersehbar war zu diesem Zeitpunkt bereits, daß die Menschenrechtskommission den Entwurf nicht in seiner ursprünglichen Form annehmen würde. Vielmehr setzte sie eine allen Mitgliedstaaten offenstehende, zwischen den Tagungen zusammentretende Arbeitsgruppe (Open-ended interessional Working Group) ein, die unter Berücksichtigung der ursprünglichen Version eine Deklaration erarbeiten soll, die nach Billigung durch die Menschenrechtskommission der Generalversammlung zur Annahme zuzuleiten ist. In diesem Gremium besitzen die Vertreter der Autochthonen lediglich Konsultativstatus. Diese intersessionelle Arbeitsgruppe ist seit ihrer Errichtung fast jährlich zusammengetroffen<sup>14</sup>. Bisher wurden zwei der 45 Artikel des Entwurfs angenommen<sup>15</sup>.

Dieser erscheint ungewöhnlich ausführlich und ausdifferenziert. Ei-

### Vom ›Stamm‹ zum ›Volk‹

War in der Vergangenheit von ›Eingeborenen‹ – im Englischen von ›natives‹ – die Rede, so dachte man »die Kategorien von Herrschaft und Unterwerfung gleich mit« (VN 5/1981 S. 153). Auch der Begriff des ›Stammes‹ erscheint fest in einer kolonialen Denktradition verwurzelt, die ebenfalls die Wissenschaft prägte. Mittlerweile weitgehend überwundene Haltungen spiegeln sich freilich noch in älteren Rechtstexten wider, bis hin zum erst vor zehn Jahren in Kraft getretenen Übereinkommen 169 der ILO. Zugleich spricht dieses aber schon von ›Völkern‹.

Dies zeigt bereits, daß die im Blick auf die ›Ureinwohner‹ gebrauchte Terminologie auch in Gremien und Texten des Verbandes der Vereinten Nationen heute keineswegs einheitlich ist. Zwar werden die vormaligen Eingeborenen in der Wissenschaft nun als ethnische Gruppen beschrieben, doch wenn aus der ethnographischen Beschreibung eine juristisch faßbare Bezeichnung werden soll, herrscht schon Uneinigkeit darüber, ob von ›Bevölkerungsgruppen‹ oder aber von ›Völkern‹ zu sprechen ist. Ebenso darüber, in welcher Weise Begriffe wie ›autochthon‹ respektive ›indigen‹ und – noch immer – ›Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit‹ (zuletzt verwendet im Übereinkommen 169 der ILO) zu gebrauchen sind. Dabei zieht sich eine Vielzahl von Staaten auf den Gebrauch des Terminus ›Bevölkerungsgruppen‹ zurück, während die ›Indigenen‹ sich selbst als ›Völker‹ bezeichnen.

Selbst unter Außerachtlassung der kolonialen Konnotation wird ein deutscher Begriff wie der der ›Stammesangehörigen‹ (und auch der der ›Urvölker‹) dem Anspruch vieler Indigener nicht gerecht, die an der Moderne teilhaben und zugleich – unter Erhaltung ihrer Traditionen – ihren Platz in der Gesellschaft einnehmen wollen; in einer Gesellschaft, die ihre Eigenheiten akzeptiert und ihnen die Mitwirkung an sie betreffenden Entscheidungen ermöglicht. Auch zahlreiche Verfassungsgeber sind vom Begriff der ›Stämme‹ abgekommen und haben durch Verfassungsänderungen den Terminus ›indigene Völker‹ etabliert, so in Artikel 171 der bolivianischen Verfassung nach der Reform 1994 und Art. 181 der Verfassung Nicaraguas von 1995.

Bei den Vereinten Nationen ist eine Entwicklung dahingehend zu erkennen, daß vom anfänglichen Gebrauch der Bezeichnung ›Bevölkerungsgruppen‹ – so noch im Namen der ›Arbeitsgruppe für autochthone Bevölkerungsgruppen‹ (Working Group on Indigenous Populations) – über die Verwendung des Terminus ›Ureinwohner‹ (Indigenous People) vermehrt zum Begriff ›indigene Völker‹ (Indigenous Peoples) übergegangen wird.

In Anlehnung an diese Entwicklungen ist daher in diesem Beitrag in der Regel von ›autochthonen‹ oder ›indigenen Völkern‹ die Rede.

ne seiner Besonderheiten liegt darin, daß während der zehn Jahre Ausarbeitung durch die Einbeziehung der Betroffenen in die Entwurfsphase umfassend auf konkrete Probleme eingegangen werden konnte und das – in dieser Phase einvernehmlich verabschiedete – Dokument auf eine breite Akzeptanz bei den Indigenenvertretern stieß. Eine Reihe von Aspekten der künftigen Deklaration sind revolutionär: so wird durchgängig der Terminus ›indigene Völker‹ (Indigenous Peoples) verwendet. Ihnen sollen Gruppenrechte und das Recht auf Selbstbestimmung<sup>16</sup> zustehen.

Der Deklarationsentwurf umfaßt neun Teile, die folgende Themenbereiche abdecken: Grundprinzipien; Recht auf Leben; Kultur und Tradition; Bildungswesen und Sprache; wirtschaftliche und soziale Rechte; Landrechte; politische Institutionen; Verhältnis zum Staat; allgemeine Garantien. Die Ausübung der in der Deklaration verankerten Rechte obliegt den indigenen Völkern als Gruppe.

Die Verankerung von Gruppenrechten reiht sich in neuere Tendenzen, Gruppenrechte im Völkerrecht anzuerkennen<sup>17</sup>, ein, was dem langjährigen Vorrang der Individualrechte widerspricht. Auf diese Weise werden die im ILO-Übereinkommen 169 verankerten Gruppenrechte für Angehörige indigener Völker ausgebaut<sup>18</sup>. Doch gerade auf die Geltendmachung von Gruppenrechten indigener Völker konnten sich die Regierungsvertreter bisher nicht einigen. Wenige Regierungen sind zur Anerkennung solcher Rechte bereit. Die Mehrzahl der Staaten verfolgt vielmehr die Strategie, einer künftigen Deklaration allein individualrechtsschützenden Charakter zu verleihen.

Direkt mit dieser Problematik verknüpft ist die Anerkennung der Indigenen als ›Völker‹. Daß sich an keiner Stelle des Deklarationsentwurfs eine Definition dessen findet, was unter einem indigenen Volk zu verstehen ist, löst zwar bei einigen Betrachtern Erstaunen aus und wird von diesen als Schwäche bezeichnet; angesichts der Tatsache, daß sich darüber wohl keine Einigung erzielen lassen würde, ist jedoch davon auszugehen, daß eine solche Definition bewußt nicht verfaßt wurde, um nicht das gesamte Projekt zu gefährden.

Wie erwähnt, findet sich das Recht auf Selbstbestimmung in dem Entwurf. Die Forderung nach der Ausstattung mit diesem elementaren Recht ist unumstritten die wichtigste und zugleich die am schwierigsten zu erfüllende Forderung an die Regierungen. Inhaltlich umfaßt es insbesondere das ›Recht auf Unterschied‹: das Recht, nicht in die jeweilige Gesellschaft assimiliert zu werden, sondern die eigene Kultur verwirklichen und in eigenen Angelegenheiten selbst bestimmen zu können.

Hier stoßen die unterschiedlichen Verständnisse dessen, was unter dem Selbstbestimmungsrecht der Völker<sup>19</sup> zu verstehen ist, hart aufeinander. Die Staaten verbinden mit dem im Völkerrecht verankerten Grundsatz die Befürchtung der Sezession. Der Großteil der Vertreter indigener Völker versteht unter dem Selbstbestimmungsrecht nicht unbedingt die völkerrechtliche Unabhängigkeit, sondern oftmals das, was in der Regel als ›internes Selbstbestimmungsrecht‹ bezeichnet wird: die Möglichkeit der Selbstbestimmung in eigenen Angelegenheiten. Sie meinen damit Entscheidungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene und Mitspracherechte auf nationaler Ebene, sofern es um Angelegenheiten (wie etwa den Straßenbau) geht, die sie betreffen.

Insbesondere auf Grund der Forderungen nach Selbstbestimmung in eigenen Angelegenheiten und der Forderung, sich als ›indigene Völker‹ nicht nur bezeichnen zu können, sondern die damit verbundenen im Völkerrecht verankerten Konsequenzen geltend machen zu können – insbesondere was die Einklagbarkeit bestimmter Rechte vor internationalen Gremien gegenüber dem eigenen Staat betrifft – ist mit der Verabschiedung einer Deklaration durch die Regierungsvertreter in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Dies wurde nochmals auf der Tagung der Arbeitsgruppe im letzten Jahr deutlich, auf der wiederum keine Einigung in der Terminologiefrage gefunden werden konnte. In dieser gibt es drei Grundpositionen der Staatenvertreter:

- Eine Reihe von Staaten hat signalisiert, den Begriff ›Indigenous Peoples‹ auch im Zusammenhang mit dem in Art. 3 zu verankernden Recht auf Selbstbestimmung zu akzeptieren (Dänemark, Fidschi und Finnland).
- Andere Staaten wollen die interne Selbstbestimmung in Verbindung mit dem Terminus ›Indigenous Peoples‹ akzeptieren (Kanada und Norwegen).
- Die dritte Gruppe will weder den Gebrauch der Bezeichnung als ›Peoples‹ zulassen noch ein internes Selbstbestimmungsrecht zustimmen (insbesondere Argentinien und die Vereinigten Staaten).

Ob der vorgesehene Zeitplan, die Deklaration bis zum Ende der Internationalen Dekade im Jahre 2004 durch die Generalversammlung verabschieden zu lassen, eingehalten werden kann, ist höchst zweifelhaft. Ziel der Vertreter der autochthonen Völker bleibt es, die jetzige Terminologie des Entwurfs beizubehalten. Die Bereitschaft, dem nachzukommen, muß bei der Mehrzahl der Staaten als äußerst gering veranschlagt werden.

### *Das Ständige Forum*

Die Forderung, ein ›Ständiges Forum‹ und damit ein neues Nebenorgan des ECOSOC einzurichten, wurde zum ersten Mal auf der Weltmenschrechtskonferenz 1993 in Wien laut. Gewachsen ist die Idee aus der Erkenntnis der Indigenenvertreter, der Repräsentanten zahlreicher Regierungen und Mitglieder der Arbeitsgruppe für autochthone Bevölkerungsgruppen, daß es an einer dauerhaften Einrichtung für eine kontinuierliche Zusammenarbeit der Betroffenen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen fehlt.

Nachdem in der Abschlußerklärung der Menschenrechtskonferenz

in Wien die Forderung nach der Einrichtung in das Schlußdokument aufgenommen worden war<sup>20</sup> und die Generalversammlung dies unterstützt hatte<sup>21</sup>, veröffentlichte der Generalsekretär 1996 einen Bericht<sup>22</sup>, in dem er die Bearbeitung des Gegenstands durch die Vereinten Nationen Revue passieren ließ. Er wies darauf hin, daß ein wachsendes Interesse an Themen existiere, die die indigenen Völker betreffen; zunehmend würden neue Förderungsprogramme eingerichtet. Zugleich machte er aber darauf aufmerksam, daß keine Mechanismen existierten, um einen regelmäßigen Informationsaustausch aller Beteiligten dauerhaft zu gewährleisten. Zudem gebe es noch keine adäquaten Prozeduren, um eine nachhaltige effektive Beteiligung der indigenen Völker an der Arbeit der UN zu ermöglichen.

1998 wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der konkreten Ausgestaltung wie der Zusammensetzung, den Aufgaben und der Stellung eines Forums im UN-System beschäftigte. Diese konnte (trotz des Widerstands einiger Regierungsvertreter insbesondere in bezug auf die Zusammensetzung des Forums) schließlich ein ausgearbeitetes Konzept vorlegen. Im Februar 2000 trat sie im Vorfeld der 56. Tagung der Menschenrechtskommission noch einmal zusammen, und auch dieses Mal konnten sich Indigenen- und Regierungsvertreter nicht in allen Punkten einigen: Um eine ausgewogene geographische Verteilung gewährleisten zu können, sollte das Forum nach Forderungen von Indigenenvertretern aus mindestens 34 Mitgliedern bestehen; auch wenn sich Regierungs- und Indigenenvertreter darüber einig waren, daß das Gremium paritätisch zu besetzen sei, entzündete sich an dieser Frage erneut die Diskussion darüber, wann und ob überhaupt der Terminus ›Völker‹ verwendet werden kann. Dieses stets umstrittene Thema führte schließlich dazu, daß die Beratungen der intersessionellen Ad-hoc-Arbeitsgruppe mit einem Dokument endeten, das die umstrittenen Punkte mangels Einigung offenließ und damit letztlich dem ECOSOC die Entscheidung übertrug<sup>23</sup>. Die Menschenrechtskommission befürwortete am 27. April 2000 die Einrichtung eines Forums mit ihrer Resolution 2000/87.

Die Befugnis zur Einsetzung von Nebenorganen liegt gemäß Art. 68 der UN-Charta beim ECOSOC selbst. Am 28. Juli 2000 hat der ECOSOC in Ausübung dieser Befugnis in allgemeiner Übereinstimmung seine Resolution 2000/22 angenommen, die die Einrichtung eines ›Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten‹ beinhaltet. Diese Entscheidung wurde seitens der Generalversammlung am 4. Dezember 2000 in ihrer Resolution 55/80 begrüßt.

Vorgesehen ist nun, ein Organ mit 16 Mitgliedern zu schaffen. Acht von ihnen sollen unabhängige Experten sein, die von den Regierungen vorgeschlagen und vom ECOSOC gewählt werden. Für die andere Hälfte sind Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen der Autochthonen vorgesehen. Ernannt werden sie vom Präsidenten des ECOSOC; dieser hat sich jedoch zuvor mit den Organisationen zu beraten. Alle Erdteile sollen vertreten sein.

Die Zusammensetzung des Ständigen Forums war von Beginn an einer der Hauptstreitpunkte – und für die Regierungsvertreter ein idealer Angriffspunkt, um das gesamte Vorhaben in Frage zu stellen. Denn die Vertreter der indigenen Völker aus der ganzen Welt arbeiten zwar heute schon auf vielen Ebenen zusammen, können aber noch keine gemeinsamen Organisationsstrukturen aufweisen. Neben dem Problem, wie nun eine ausreichend legitimierte Auswahl der Vertreter ihrer Organisationen gewährleistet werden kann, werden die letztlich benannten Delegierten sich den unterschiedlichen Vorstellungen in den eigenen Reihen über die Art der Interessenvertretung wie auch über die Ziele ausgesetzt sehen.

Die hier aufgezeigten, nun in naher Zukunft anstehenden Probleme sollten jedoch nicht die Neuerung in den Hintergrund drängen, die die paritätische Besetzung des neu geschaffenen Gremiums mit sich bringen wird: Während in den ersten Jahren nach Gründung der Vereinten Nationen diskutiert wurde, ob Nebenorgane überhaupt mit un-

abhängigen (jedoch von den Regierungen benannten) Sachverständigen besetzt sein können, wird mit dem Ständigen Forum zum ersten Mal auf dieser Ebene ein Gremium geschaffen werden, das zur Hälfte mit von der inhaltlichen Arbeit Betroffenen besetzt ist<sup>24</sup>. Das zu erteilende Mandat war bereits in der Arbeitsgruppe zum Stän-

digen Forum umstritten: die Indigenenvertreter forderten, daß die Befugnisse des Forums denen des ECOSOC im Sinne der Art. 62 und 63 der UN-Charta entsprechen – und damit einer Allzuständigkeit nahekommen – sollten. In der Resolution 2000/22 wird das Mandat jedoch konkret festgelegt, wie dies von den Regierungsvertretern gefordert worden war. Demnach soll sich das Forum im Blick auf indigene Angelegenheiten mit wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen, Kultur, Umwelt, Bildung, Gesundheit und Menschenrechten beschäftigen. Im Rahmen dessen soll es als Beratungsorgan Empfehlungen abgeben – sowohl gegenüber dem ECOSOC als auch gegenüber weiteren UN-Einrichtungen, die sich mit indigenen Angelegenheiten befassen. Damit entfällt beispielsweise die Kompetenz, Übereinkommen entwerfen und Konferenzen zu bestimmten Angelegenheiten einberufen zu können. Dem Forum bleibt jedoch die Möglichkeit, Empfehlungen, die solche Vorschläge beinhalten, an den ECOSOC weiterzuleiten, so daß es ihm im aufgezeigten Rahmen möglich sein wird, Akzente zu setzen und Projekte zugunsten eines verbesserten Schutzes der Betroffenen auf den Weg zu bringen.

Eine der Hauptaufgaben des Forums wird seine Koordinierungsfunktion sein, denn innerhalb des Systems der Vereinten Nationen beschäftigt sich mittlerweile eine ganze Reihe von Organisationen und Gremien mit Rechten der indigenen Völker. Eine Chance liegt beispielsweise darin, Kommunikationskanäle zwischen diesen Einrichtungen zu entwickeln und Evaluierungsmethoden einzuführen. Eine weitere schwierige Aufgabe wird es sein, die Fülle an Inhalten, mit denen sich das Ständige Forum auseinandersetzen müssen, zu kanalisieren und eine effektive Methode zur Bewältigung der zu organisierenden Aktivitäten einzuführen. Der näheren Betrachtung bedürfen etwa das Umweltrecht, das Gesundheits- und Bildungswesen und die Möglichkeiten zur Erhaltung der kulturellen Identität.

Würden alle vorhandenen Problemfelder in das Mandat eines künftigen Forums einbezogen, wäre dies möglicherweise überlastet. Sinnvoll wäre es daher, die Einrichtung der bisher ausgesprochen erfolgreichen, seit 1982 tätigen Arbeitsgruppe der Menschenrechts-Unterkommission zu nutzen und auf diese Weise zu einer produktiven Zusammenarbeit zu gelangen. Diese stellt bisher das wichtigste Gremium im Verband der Vereinten Nationen dar, um die Rechte der Autochthonen zu fördern respektive den Status-Bericht zu erstellen, in dem jährlich von den Betroffenen selbst über die aktuelle Lage im Plenum berichtet wird.

Im Zuge der Diskussionen um die Einrichtung des Ständigen Forums beriefen sich zahlreiche Regierungsvertreter darauf, daß eine Fortführung der jährlichen Tagungen der Arbeitsgruppe aus Kostengründen schwierig sei. Darauf geht der ECOSOC in seiner Resolution nur indirekt ein, indem er in der ersten operativen Ziffer darauf verweist, daß sich das Forum in seiner Arbeitsweise an der Arbeitsgruppe orientieren solle. Am Schluß der Resolution steht jedoch die Entscheidung, daß das Forum nach seiner ersten Tagung Konzepte auszuarbeiten hat, in welchen insbesondere das Verhältnis zur Arbeitsgruppe geklärt beziehungsweise effektiviert werden soll, so daß inhaltliche Überschneidungen vermieden werden. Somit wird in der Resolution zum künftigen Verhältnis der beiden Organe am Ende nicht eindeutig Stellung genommen, aber auch bewußt keine Präjudizierung vorgenommen.

Eine Arbeitsteilung (und damit eine Koexistenz der beiden Organe) ist beispielsweise in der Hinsicht denkbar, daß die Arbeitsgruppe als Unterorgan der Menschenrechts-Unterkommission sich auf dem Gebiet der Menschenrechte engagiert; die bereits entwickelte Struktur des ›Quasi-Berichtssystems‹ durch die Indigenenvertreter auf der jährlichen Tagung ermöglicht es ihr, Probleme aufzuzeigen, während sich der Aufgabenbereich des künftigen Forums als Unterorgan des ECOSOC in die Richtung einer Ausarbeitung von konkreten Vorschlägen entwickeln könnte.

- 1 Übereinkommen über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, 1957, in Kraft seit dem 2.6.1959. Text: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn (DGVN-Texte 42) 1992, S. 173-184. Im deutschen Wortlaut auch im Internet abrufbar unter der Kennung <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/german/docs/gc107.htm>.
- 2 Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989, in Kraft seit dem 5.9.1991. Text: Tomuschat (Anm. 1), S. 184-198. Im Internet unter <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/german/docs/gc169.htm>.
- 3 Art. 6 beispielsweise verpflichtet die Regierungen immer dann zu Konsultationen, wenn administrative oder legislative Vorhaben die indigenen Völker direkt betreffen.
- 4 Diesen Angeboten erwidern die Staaten jedoch in regelmäßigen Abständen, zunächst müßten die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in ihren Ländern verbessert werden, bevor sie die Bestimmungen des Übereinkommens umsetzen könnten. Vgl. die Ausführungen in ILO (ed.), *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*, Geneva 1996, S. 29.
- 5 Doch auch das Übereinkommen 169 wird von Indigenenvertretern kritisiert, vgl. Sharon Venne, *The New Language of Assimilation: a Brief Analysis of ILO Convention 169*, in: *Without Prejudice*, 2(1990), S. 53.
- 6 Art. 1(3).
- 7 Eine umfassende Darstellung der Schutzmöglichkeiten für Angehörige von indigenen Völkern im Rahmen der Vereinten Nationen findet sich bei Florencia Roulet, *Human Rights and Indigenous Peoples. A Handbook on the UN System*, Copenhagen (IWGIA, Document No. 2) 1999.
- 8 Der Menschenrechtsausschuß erklärte die Klage für zulässig und schloß in seiner Begründung nicht aus, daß Angehörige eines indigenen Volkes Rechte kollektiv geltend machen können. Er verwies aber im Blick auf Art. 1 des Paktes darauf, daß nach dem I. Fakultativprotokoll vor dem Ausschuß nur Individualbeschwerden vorgebracht werden können. UN Doc. A/45/40 (Vol. II), S. 1-30.
- 9 Peter Hilpold, *Zum Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage*, in: *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, 97(1998), S. 45.
- 10 Zusammengefaßt in UN Publ. E.86.XIV.3 (Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations. Final report (last part)). Die lange Bearbeitungszeit hing insbesondere mit der Fülle des Materials, aber auch der geringen Kooperationsbereitschaft der angesprochenen Regierungen zusammen. Bezeichnend für diese Widerstände ist auch, daß die Studie, nachdem sie 1983 beendet worden war, erst im März 1987 im Druck vorgelegt wurde. Der Öffentlichkeit bot sich also erst zu einem Zeitpunkt die Möglichkeit zur Diskussion, als die Daten schon wieder veraltet waren; vgl. auch Douglas Sanders, *The UN Working Group on Indigenous Populations*, in: *Human Rights Quarterly*, 11 (1989) 3, S. 418.
- 11 Wiedergegeben bei José R. Martínez Cobo, *Menschenrechte auch für Ureinwohner. Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung*, VN 5/1981 S. 155. Diese Definition, die sehr stark auf die koloniale Eroberung und ihre Folgen abstellt, wird jedoch bis auf den heutigen Tag nur informell verwendet, da beispielsweise die indigenen Völker Asiens und Afrikas nicht darunter subsumierbar sind und nicht zuletzt zahlreiche Staaten sie ablehnen.
- 12 Mit der Gesamtproblematik befaßt sich eingehend Gudmundur Alfredsson, *Zwischen Unterdrückung, Selbstverwaltung und Unabhängigkeit. Über das Selbstbestimmungsrecht der autochthonen Völker*, VN 1/1993 S. 17ff.
- 13 Der Text des Deklarationsentwurfs (Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples) wurde der Resolution 1994/45 als Anlage beigefügt; E/CN.4/1995/2-E/CN.4/Sub.2/1994/56 v. 28.10.1994.
- 14 Der gegenwärtige Diskussionsstand spiegelt sich in ihrem letzten Bericht wider: E/CN.4/2001/85 v. 6.2.2001.
- 15 Akzeptiert wurden Art. 5 (Recht auf eine Staatsangehörigkeit) und Art. 43 (gleiche Rechtsgarantien für Männer und Frauen).
- 16 Art. 3 des Entwurfs.
- 17 Der Schutz von Gruppenrechten in unterschiedlich ausgeprägter Form ist beispielsweise in Art. 20(1) der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker von 1981 (Text: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1990, S. 348-352) zu finden: »Jedes Volk hat ein Existenzrecht. Jedes Volk hat ein unbestreitbares und unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung. Es bestimmt frei über seinen politischen Status und nimmt seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf dem von ihm frei gewählten Weg wahr.« Art. 3(1) der mit Resolution 47/135 der UN-Generalversammlung am 18.12.1992 verabschiedeten Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (Text: VN 5/1993 S. 190f.) lautet: »Angehörige von Minderheiten können ihre Rechte, einschließlich der in dieser Erklärung niedergelegten Rechte, einzeln sowie in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ohne jegliche Diskriminierung ausüben.«
- 18 Vgl. zum Beispiel Art. 3(1): »Die eingeborenen und in Stämmen lebenden Völker müssen in den vollen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Behinderung oder Diskriminierung kommen.«
- 19 Zum Problemfeld Ethnizität und Selbstbestimmung sei verwiesen auf Christian Sigrist, *Zum Beispiel Tschetschenen und Inguschen. Ethnische Selbstorganisation und Nationalstaat*, VN 2/1995 S. 54ff.
- 20 Teil II, Ziffer 32. Das Schlußdokument (Wiener Erklärung und Aktionsprogramm) ist wiedergegeben in: DGVN (Hrsg.), *Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993*, Bonn (DGVN-Texte 43) 1994.
- 21 In Resolution 49/214 v. 23.12.1994, Ziff. 6.
- 22 A/51/493 v. 14.10.1996.
- 23 E/CN.4/2000/86 v. 28.3.2000.
- 24 Eine gewisse Vorreiterrolle hat der ›Freiwillige Fonds der Vereinten Nationen für autochthone Bevölkerungsgruppen‹ eingenommen: die fünf Mitglieder seines Aufsichtsgremiums sind gegenwärtig allesamt Angehörige indigener Völker.
- 25 Siehe Anm. 6.

### III. Erträge der Dekade

Hinsichtlich der angestrebten Verabschiedung der Deklaration zeichnen sich auf Grund der tiefen Uneinigkeit, deren Hauptursache im Streit um die Anerkennung der Indigenen als ›Völker‹ besteht, zur Zeit zwei Optionen – Scheitern oder Formelkompromiß – ab; auf Grund der Hartnäckigkeit beider Seiten ist ein baldiges Ende der Diskussion und damit eine Konsensfindung nicht absehbar. Anzumerken ist jedoch, daß sich unter den Staaten die Reihen der Blockierer lichten und die Zahl derer, die an einer Lösung des Konflikts interessiert sind, zunimmt.

Dennoch halten zu viele Interessen, aber auch Fragen wie die der Glaubwürdigkeit, immer noch beide Seiten vom Nachgeben ab. Die Indigenen würden eine Forderung aufgeben, die den Hauptinhalt ihres gesamten Kampfes um Selbstbestimmung ausmacht, und die Regierungen würden – obwohl es sich hier lediglich um eine Deklaration und damit nicht um eine rechtlich bindende Vereinbarung handelt – das Risiko eingehen, Konflikte im eigenen Land heraufzubeschwören. Aus ihrer Sicht werden zudem, sobald es um die damit verbundene Frage der Landrechte (und damit auch um Bodenschätze) geht, ureigene staatliche Interessen tangiert.

Insofern wird das Vorhaben entweder scheitern, oder aber – was wahrscheinlicher sein dürfte – sein Ende in der den Regierungen

gerade noch vertretbar erscheinenden ›Lösung‹ liegen, entweder den Volksbegriff ganz auszuspargen oder aber eine ähnliche Formulierung wie im ILO-Übereinkommen 169<sup>25</sup> zu finden (mit der eine weitergehende Bindung an völkerrechtliche Vorgaben auch bei Verwendung des Begriffs ›Völker‹ vorsorglich ausgeschlossen wird).

Die Einrichtung des Ständigen Forums ist insgesamt positiver zu bewerten, insbesondere hinsichtlich zweier sich abzeichnender Aspekte: zum einen wegen des neuartigen, geradezu fortschrittlichen Charakters seiner Zusammensetzung. Sollte sich das Konzept als funktionstüchtig erweisen, könnte dem Ansatz Modellcharakter für Reformansätze von anderen UN-Organen zukommen. Der zweite Aspekt betrifft die angestrebte Verbesserung sowohl der Lebensbedingungen als auch der Rechtslage der Indigenen. Bereits die Einordnung des Ständigen Forums als Nebenorgan des ECOSOC dürfte dazu beitragen, eine höhere Akzeptanz bei den Regierungen zu erreichen. Letztlich wird es aber den künftigen Mitgliedern dieses Gremiums obliegen, Freiräume für die Umsetzung von bereits vorhandenen und auch von innovativen Ideen zu schaffen. Vor allem die intensivere Kommunikation der Beteiligten untereinander und ihre Mitwirkung an der Fortentwicklung internationaler Normen dürften eine Verbesserung der Lage der früher als ›Eingeborene‹ bezeichneten Menschen bewirken.

Die gegenwärtige Dislozierung der UNFICYP

