



Wir zeigen den Weg! So
...: *Die Mission* (1987)

Nicht nur in der Fremde ist der Fremde fremd ...

Aufbruch oder Krise des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen?

Frank Schreiber

Der Verfall staatlicher Strukturen in Osteuropa mit der Folge von Staatsgründungen unter Berufung auf das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ hat auch in der juristischen Öffentlichkeit dazu geführt, die Losung „jedem Volk seinen Staat“ als Patentlösung ethnischer oder religiöser Konflikte anzusehen. In den Hintergrund sind dabei die Bemühungen um die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes jenseits des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ in den Vereinten Nationen getreten, die Gegenstand des folgenden Beitrags sind. Aktueller Anlaß ist die Annahme der Minderheitenschutzdeklaration durch die 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1992 und die Erklärung des Jahres 1993 zum Internationalen Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen.

Der Glaube, durch einen auf das Individuum bezogenen Menschenrechtsschutz automatisch auch einen hinreichenden Minderheitenschutz zu erreichen, beherrschte die Nachkriegszeit¹ und existiert zum Teil heute noch². So gelang es 1948 auch noch nicht, eine minderheitenschützende Vorschrift in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu integrieren, vielmehr wurde der Wille, dem Schicksal der Minderheiten nicht indifferent gegenüberzustehen, lediglich in einer Resolution kundgetan³. Ein Wandel auf universell-völkerrechtlicher Ebene setzte erst Anfang der sechziger Jahre ein. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), der am 16.12.1966 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde und 1976 in Kraft getreten ist, enthält mit

Art. 27 eine minderheitenschützende Vorschrift⁴. Der IPbPR ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der 87 Staaten (Stand 1.8.1989) bindet⁵. Konventionsorgan ist der Menschenrechtsausschuß (MRA) nach Art. 30ff. Durchsetzungsinstrumente sind zum einen nach Art. 41 die Staatenbeschwerde vor dem MRA, d.h. die Mitteilung eines Vertragsstaates über Menschenrechtsverletzungen in einem anderen⁶. Ferner besteht nach einem Fakultativprotokoll die Möglichkeit der Individualbeschwerde vor dem MRA. Die Staatenbeschwerde, die erst nach einer zusätzlichen Unterwerfungserklärung des Mitgliedstaates eröffnet wird, und die Individualbeschwerde werden jedoch im Gegensatz zum Rest des Paktes von deutlich weniger Staaten anerkannt⁷. Auch die Bundesrepublik entzieht sich diesem Instrumentarium.

Umfang des Minderheitenschutzes nach Art. 27 IPbPR

1978 bemühte sich erstmals ein Mitgliedstaat um die umfassende Konkretisierung des Minderheitenschutzes nach Art. 27 IPbPR mittels „soft law“: Jugoslawien unterbreitete auf der 34. Tagung der Menschenrechtskommission (MRK) einen Vorschlag zur Verabschiedung einer Minderheitenschutzdeklaration⁸.

Charakteristisch an diesem Entwurf war, daß er die Minderheiten selbst und nicht die zu ihr gehörenden Individuen als Rechtssubjekte ansah. Dieser kollektivrechtliche Ansatz wurde von den westlichen Staaten und der ihr angehörenden Völkerrechtsliteratur nachhaltig kritisiert⁹. Die Frage, ob konzeptionell Gruppenrechten oder Individualrechten beim Minderheitenschutz der Vorzug zu geben ist, war in den vergangenen Jahrzehnten folglich auch ein Hauptstreitpunkt bei der Auslegung des Art. 27 IPbPR, dessen Formulierung Ergebnis eines Kompromisses zwischen liberal-individualistischem und sozialistischem Menschenrechtsverständnis ist: Rechtsträger des Art. 27 IPbPR ist nach dem Wortlaut der Angehörige einer Minderheit. Von den Rechten im Rahmen des Schutzbereichs des Art. 27 IPbPR Gebrauch zu machen ist jedoch ein Kollektivverhalten, das dem Wortlaut nach „mit anderen Angehörigen der Gruppe“ ausgeübt wird.

Der kollektive Charakter, nämlich daß Art. 27 IPbPR notwendig die Existenz der Gruppe voraussetzt, wird grundsätzlich nicht gelehrt und zum Teil auch als kollektiver Bestandsschutz interpretiert¹⁰, jedoch gibt es deutliche Stimmen dagegen, daß die Minderheit als Gesamtheit Rechte habe¹¹. In Anlehnung an die Resolution der Generalversammlung vom 10.12.1948, die Minderheiten als Gesamtheit anspricht, wird Minderheitenschutz in der Literatur dennoch zunehmend als Gruppenschutz verstanden. Nach Renate Oxenknecht umfaßt der Gruppenschutz namentlich politische Partizipationsrechte durch Dezentralisation, Vertretung ethnischer Gruppen in Legislative und Exekutive, sowie Gruppenrechte in Erziehung und Kultur¹².

In der jetzt von der Generalversammlung angenommenen Minderheitenschutzdeklaration finden sich allerdings kaum kollektivrechtliche Elemente¹³. Lediglich Art.1 der Deklaration gewährleistet bei wohlwollender Interpretation einen Bestandsschutz¹⁴. Die folgenden Artikel machen jedoch mit ihrer einleitenden Formulierung „Persons belonging to minorities have the right ...“ klar, welches Menschenrechtsverständnis sich durchgesetzt hat.

An Klarheit hinsichtlich des Rechtssubjekts ist damit aber — entgegen den Kritikern der Gruppenrechte — noch nichts gewonnen: Die Definition des Angehörigen einer Gruppe setzt notwendigerweise ein-

nen Minderheitenbegriff voraus. Der Minderheitenbegriff ist ein bis heute ungelöster Streitpunkt bei Art. 27 IPbPR. Auch in der Deklaration konnten sich die UN-Gremien nicht auf eine Definition einigen, die Frage wurde ausgeklammert.

Die in der Literatur vorherrschende Definition lieferte Francesco Capotorti, der damalige Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz in seiner „Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“ 1977. In Anlehnung an die Rechtsprechung des StändigenIGH und an Vorschläge einer Vielzahl von Regierungen sowie der MRK¹⁵ bezeichnet er Minderheiten als „eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine beherrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige — Bürger dieses Staates — in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, zumindest implizit, ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist“¹⁶.

Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Von der Bundesrepublik Deutschland werden Dänen, Friesen und Sorben als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbPR anerkannt. Im nationalen Recht finden sich entsprechende Schutzbestimmungen in den Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen, früher hinsichtlich der Sorben auch in der DDR-Verfassung¹⁷.

Es fällt auf, daß die BRD den Minderheitenbegriff sehr restriktiv auslegt, wenn es um die Minderheiten im eigenen Land geht¹⁸: Großen Teilen der „nicht-deutschstämmigen“ Bevölkerung werden Minderheitenrechte verweigert. Weder ArbeitsmigrantInnen noch Sinti und Roma werden von der BRD als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbPR anerkannt.

Der Minderheitenschutz für ArbeitsmigrantInnen, die schon mehrere Gene-

in der Bundesrepublik lebenden TürkInnen pauschal unter die Definition von Capotorti zu subsumieren sind.

Die Verweigerung des Schutzes aus Art. 27 IPbPR für Sinti und Roma durch die Bundesrepublik ist jedoch völkerrechtswidrig: Roma leben seit über 500 Jahren auf dem Gebiet der Bundesrepublik, Sinti seit über 100 Jahren. Sie unterscheiden sich zumindest in ethnischer wie sprachlicher Hinsicht von der Mehrheitsbevölkerung, und das von der Capotorti-Definition geforderte Solidaritätsmoment kann ihnen kaum abgesprochen werden. Die Mehrheit der Völkerrechtsliteratur betrachtet daher zumindest die Roma in Europa bzw. in Deutschland als Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbPR²⁰. „Gypsies“ werden in Europa von Norwegen, Spanien und Portugal ausdrücklich als Minderheiten anerkannt²¹.

Genügend Beispiele für die Diskriminierung von Sinti und Roma und die Mißachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen finden sich in der bundesrepublikanischen Rechtspraxis: Den Sinti und Roma wurde nach dem Zweiten Weltkrieg

Anmerkungen

- 1 Hofmann, 6
- 2 Zur individualistischen Tendenz der Minderheitenschutzdeklaration von 1992 vgl. Ermacora, 149ff
- 3 Ermacora, 149
- 4 Die Vorschrift lautet: „In those States, in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.“ Die äußerst problematische deutsche Übersetzung (vgl. Hofmann, 7) findet sich im BGBl 1973 II, 1534
- 5 Vgl. Nowak, Einf. Rn 11
- 6 Kimminich, 363
- 7 Vgl. Kimminich, 362
- 8 UN-Doc. E/CN.4./L.1367/Rev.I.v.2.3.78
- 9 Statt vieler: Capotorti VN 1980, 116; vgl. auch Capotorti Study
- 10 Tomuschat, 966
- 11 Vgl. Nachweise bei Oxenknecht, 136
- 12 Oxenknecht, 137
- 13 Dem Verf. lag nur die Entwurfsfassung vor. Auszüge der Entwurfsfassung z. T. in deutscher Sprache finden sich bei Ermacora, 150 und Hofmann, 1ff
- 14 Art. 1 des Entwurfs lautet: „States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.“
- 15 So Nowak, Art. 27 Rn 13
- 16 Capotortis eigene Übersetzung in VN 1980, 118 (Fn 30) auf der Grundlage seiner Definition in Capotorti Study, Nr. 568
- 17 Ausführlich hierzu Franke/Hofmann, 405f
- 18 Deutlich wird dies auch bei der Kontroverse um einen Bundesratsvorschlag für einen Minderheitenschutzartikel im GG, s.a. Franke/Hofmann, 407f
- 19 Vgl. Oxenknecht, 127
- 20 Vgl. die Nachweise bei Oxenknecht, 128; Hofmann, 3; Nowak, Art. 27 Rn 25
- 21 Oxenknecht, 184



rationen in einem bestimmten Staat leben ist, auch in der internationalen Literatur umstritten¹⁹. In der Tat erscheint es zweifelhaft, ob gegenwärtig beispielsweise die

Ab Mitte Mai erscheint:

Moor unter dem Stern

Informationen zur
Mercedes-Teststrecke
im Papenburger Moor

Inhalt:

- ★ Emsland - Geschichte einer Region
- ★ Industrialisierung im Emsland
- ★ die Zusammenhänge
 - ★ Teststrecke und Verkehrspolitik
 - ★ Teststrecke und Militär
- ★ der Daimler-Benz-Konzern
- ★ die Ökologie des Moores
- ★ Eigenständige Regionalentwicklung
- ★ 2 Jahre Hüttendorf gegen die Teststrecke
- ★ Widerstand und Perspektiven

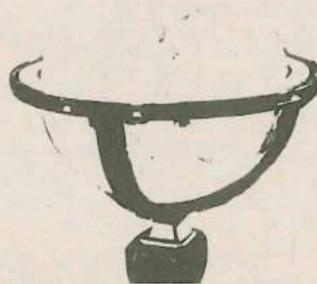
Zu beziehen bei:
AK Teststrecke
Gröninger Straße 28
2900 Oldenburg
Tel.: 0441/777309

Preis:

1 Exemplar: DM 6,-
ab 3 Expl.: DM 4,-
jeweils + Porto

die Wiedergutmachung verweigert, anders als bei anderen Verfolgten des Nationalsozialismus²². In Rechtsquellen wird ihre Lebensweise nicht als gleichwertig und in gleicher Weise schützenswert wie die Lebensweise des „Mehrheitsvolkes“ anerkannt: Die Bayerische Landfahrersordnung von 1953²³ (bis 1970 in Kraft), ein Sondergesetz zur Behandlung von Sinti und Roma, wie die Ausführungsbestimmungen zeigen, spart nicht mit Grundrechtseingriffen. Die gesamte Lebensweise der Sinti und Roma steht unter einem Erlaubnisvorbehalt: Das „Umherziehen“ (Art. 2), das Halten von Tieren (Art. 4), der Besitz von Messern (Art. 5); die Lebensweise im „Familienverband oder in einer Horde“ (Legaldefinition für Horde in Art. 6 Abs. 2) ist „landfahrerbuchpflichtig“ etc. etc. Die Ausführungsbestimmungen²⁴ erinnern in ihrer Sprache an ähnliche nationalsozialistische Vorschriften. Der baden-württembergische Sozialbericht von 1972 charakterisiert Sinti und Roma als Menschen, die „im Gefühl und nicht im Kopf überlegen, die nicht unterscheiden zwischen Gut und Böse, die ihre unterdurchschnittliche Intelligenz meist durch Redegewandtheit, Witz und Verschlagenheit tarnen.“²⁵ Die Zuweisung von Lagerplätzen an Sinti und Roma wird in der Rechtswissenschaft und praxis als Maßnahme der Gefahrenabwehr (welche Gefahr wird hier von wem abgewehrt?) angesehen²⁶. Auch die von einigen Landesregierungen verfolgte Politik, „Zigeunersiedlungen“ aufzulösen²⁷ und die Familien in die Gemeinden zu integrieren stellt eine Verletzung des in Art. 27 IPbPR garantierten Schutzes vor Zwangsassimilierung dar.

Die Haltung, die die Vertreter(Innen?) der Bundesrepublik bei den Beratungen um die Minderheitenschutzdeklaration



1992 in den UN-Gremien eingenommen haben, erscheint dann nur konsequent: Nach der Verabschiedung des Textes in der MRK hat Deutschland eine Erklärung abgegeben, daß die Bundesrepublik unter Minderheiten nur „klar definierte und unterscheidbare Gruppen, die lange auf dem Territorium eines Staates gelebt haben“ versteht. Hintergrund dieser Erklärung, die weder im Wortlaut des Art. 27 IPbPR noch in der „h.M.“ der völkerrechtlichen Literatur eine Stütze findet, ist die Politik gegenüber den Roma in Deutschland. Am 4. März 1992 beantragte die deutsche De-

legation in der MRK die Einschränkung einer Resolution, mit der der Berichterstatter aufgefordert wurde, sein Augenmerk besonders auf die Lebensbedingungen der Roma zu richten, dahingehend, daß nur solche Staaten untersucht werden sollen, „in denen Roma traditionell als Staatsangehörige leben“. Dieser Vorstoß wurde mit 16 zu 3 Stimmen bei 27 Enthaltungen abgelehnt. Daraufhin enthielt sich die BRD zusammen mit sieben anderen Staaten bei der Abstimmung über die Deklaration. Der deutsche Vertreter begründete dies damit, daß Roma in Deutschland, wo sie „keinerlei Diskriminierung“ unterworfen seien, nicht als Minderheit gelten und im Übrigen jeder, der sich unrechtmäßig in Deutschland aufhalte, ausgewiesen werden könne²⁸.

Indigene Völker²⁹

Die Unterdrückung der indianischen Völker in vielen süd- und mittelamerikanischen Staaten, die relative Rechtlosigkeit der Urbevölkerung in den USA und Kanada, das schleichende Sterben der Aborigine-Kultur in Australien — es gibt viele Belege dafür, daß eines der vorrangigsten Ziele des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes der Schutz der indigenen Völker sein muß³⁰.

Nahezu unstrittig³¹ ist spätestens seit der Lovelace-Entscheidung³² des MRA, daß indigene Völker in der Regel auch Minderheiten i.S.d. Art. 27 IPbPR sind. Der MRA hat in der Entscheidung bei der Frage nach der Zugehörigkeit zu einer Minderheit i.S.d. Art. 27 IPbPR lediglich an die ethnische Zugehörigkeit zum Stamm der Maliseet-Indianer angeknüpft. Maßgeblich für die Entscheidung war weiterhin, daß die Beschwerdeführerin in einem Reservat aufgewachsen ist³³. Entscheidend ist hiernach nicht, daß die Minderheitenzugehörigkeit durch nationales Recht³⁴ gesichert ist. Auch eine Nichtanerkennung durch Stammesangehörige, wie im zu entscheidenden Fall, berührt die Qualifikation als Angehörige einer Minderheit nach Ansicht des MRA nicht, zumindest insoweit kein vernünftiger Grund für die Stammesentscheidung erkennbar ist³⁵.

Viele indigene Völker betrachten sich nicht als Minderheit in einem Mehrheitsstaat, sondern als Nationen³⁶, mit einer gewachsenen, oft jahrtausende alten Rechts- und Verwaltungstradition, die gleichwohl nur sehr selten die staatliche Souveränität anstreben. Wie die Rechts- und Verwaltungstradition der Indianer neben der Struktur eines modernen Staates steht und welche Konflikte dabei entstehen, zeigt das Beispiel Mexico:

Neben der gemeindlichen Selbstverwaltung (gem. Art. 115 Mexikanische Verfassung) gibt es in den indianischen Regionen des Südens traditionelle Elemente des Selbstverwaltung, die gewohnheitsrechtlichen Charakter haben und sich

auf das Innenverhältnis der indianischen Dorfgemeinschaften beziehen.

In Gemeinden im Bundesstaat Chiapas drückt sich dieses Nebeneinander auch in der Verwaltungsstruktur aus: Offiziell wird die „Gemeinderegierung“ in ein ayuntamiento constitucional, das die Gemeinde nach außen vertritt, und ein ayuntamiento regional, daß auf traditioneller Rechtsgrundlage für die inneren Angelegenheiten zuständig ist, aufgeteilt³⁷.

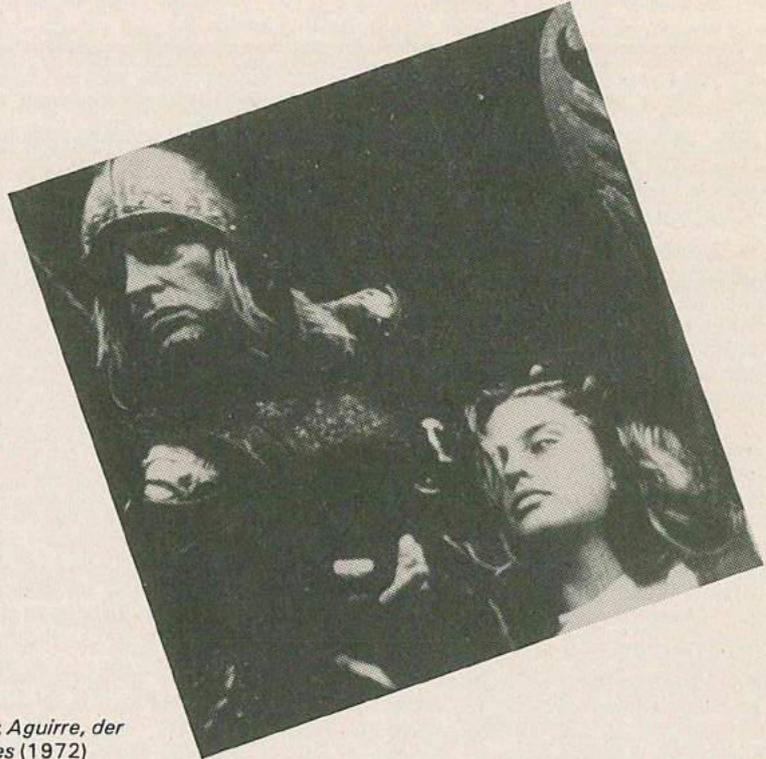
De facto wird von indianischer Seite allerdings über mangelnde Anerkennung der internen Rechtspraxis geklagt³⁸. Nicht zu vergessen ist hierbei, daß die meisten Indianer in ihrem Rechtsbewußtsein von der eigenen Rechtsordnung mehr geprägt werden als vom mexikanischen Bundesrecht: Konflikte mit dem Bundesrecht sind unvermeidbar und führen auch in Mexiko zur massenhaften Inhaftierung von Indianern, nach Vorschriften, die im indianischen Rechtsverständnis keinen Platz haben: Traditionelle Heilkunst und religiöse Zeremonien werden durch die Betäubungsmittelgesetzgebung kriminalisiert. Ratsversammlungen verstoßen angeblich gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung³⁹.

1971 wurde die Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz der Minderheiten, die der Menschenrechtskommission beim ECO-SOC untergeordnet ist, mit einer Studie über das Problem der Diskriminierung indigener Völker beauftragt. Berichterstatter war der Mexikaner José R. Martínez Cobo. Die Studie, die in ihrem ersten Teil nach möglichen Schutzansatzpunkten (special areas for action) geordnet, Stellungnahmen von Regierungen aus 37 Nationen, Organen der UN, NGOs und der OAS enthält, sowie in einem zweiten Teil neben einer Zusammenfassung Schlußfolgerungen und Empfehlungen formuliert, wurde 1986 vollständig veröffentlicht.

Hinsichtlich der Frage, wer Gegenstand der Untersuchung sei, wurde zunächst von einer „Arbeitsdefinition“ ausgegangen, die objektive wie subjektive Elemente enthielt⁴⁰. Letzlich kam man aber zu dem Schluß, daß die Frage der Definition den indigenen Gemeinschaften selbst überlassen werden muß⁴¹. Im Ergebnis bejaht der Cobo-Report sowohl das individuelle Selbstidentifikationsrecht⁴², als auch das Recht der Gemeinschaft, zu bestimmen, wer zu ihnen gehört⁴³.

Der Report hat — trotz methodischer Schwächen — dazu geführt, daß sich die Diskussion um den Schutz indigener Völker von den abstrakten dogmatischen Streitfragen um Art. 27 IPbPR entfernt hat und sich an den spezifischen Bedürfnissen orientiert: Anhand der folgenden Empfehlungen des Reports⁴⁴ für die Kultur-, Sozial- und Rechtspolitik sowie für die Ausgestaltung von Landrechten soll dies verdeutlicht werden:

Staatliche Kulturpolitik muß im Kontext der Wahrnehmung der Existenz indi-



... oder so: Aguirre, der Zorn Gottes (1972)

gener Völker und auf der Basis der Respektierung erfolgen und dabei die Autonomie der Bevölkerungen anerkennen und eine intervenierende Politik aufgeben. Insbesondere ist eine Koexistenz von indigenen Rechtssätzen und nationalem Recht („legal pluralism“) anzustreben. Der Vorrang des nationalen Rechts ist diesbezüglich rechtfertigungsbedürftig. In zivilrechtlichen Fragen des Grundstücksrechts und des Erbrechts sind unwillkommenes Eingreifen, Beschränkungen und Restriktionen durch die Regierungen aufzugeben. Die Ehe nach indigenem Recht muß durch den Staat anerkannt werden. Bei allem ist zu beachten, daß die Angehörigen indigener Völker eine angemessene Unterstützung im Umgang mit dem nationalen Recht z.B. in Form der Rechtsberatung erhalten. Die Bekanntgabe der nationalen Rechtssätze muß auch gegenüber indigenen Völkern erfolgen.⁴⁵

Die Bedeutung des Landes besteht für indigene Völker nicht nur im Eigentum und der Eigenschaft als Produktionsfaktor/-mittel. Das spirituelle Verständnis von „Mutter Erde“ als Basis aller Existenz ist essentiell⁴⁶. Ein unrechtmäßiger Erwerb von Land sollte von Anfang an unwirksam sein, ebenso wie der gutgläubige Erwerb von solchem Land⁴⁷. Technische

26 BGHZ 12, 206 (207); Drews/Wacke noch in der 7. Aufl., 169

27 Gronemeyer, 120

28 Zum Ganzen Dicke, 107ff

29 Der Begriff wird im Beitrag synonym mit autochthonen Völkern bzw. „Urbewölkerungen“ verwandt; indigene Völker oder Bevölkerungen (indigenous peoples or populations) ist die international übliche Bezeichnung und nicht so irreführend wie die deutsche Bezeichnung „Urbewölkerungen“. Ob im Einzelfall die Bezeichnung „Volk“ richtig ist, muß hier nicht geklärt werden.

30 Eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Indianer liefert die Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.), „Unsere Zukunft ist eure Zukunft“ — Indianer heute, Hamburg/Zürich 1992; vgl. auch Heintze, 39ff

31 Zum Streitstand vgl. Nowak, Art. 27 Rn 26 und Tomuschat, 962

32 EuGRZ 1981, 522ff

33 EuGRZ 1981, 522 (523)

34 EuGRZ 1981, 522 (523)

35 EuGRZ 1981, 522 (524)

36 Vgl. die Erklärung der Dene-Nation, zitiert bei Heintze, 51

37 Köhler, 43

38 Vgl. Rathgeber, 63

39 Bangert/Rathgeber, 72

40 Cobo, Kap. XXII Nr. 364, vgl. auch Cobo, Kap. V

41 Cobo, Kap. XXII Nr. 368

42 Cobo, Kap. XXII Nr. 381

43 Cobo, Kap. XXII Nr. 382

44 Übersetzung des Verf.; sofern nicht wörtlich übersetzt wurde, ist dies in den Fußnoten durch „Zusammenfassung“ gekennzeichnet.

45 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 480-494

46 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 509-521

47 Cobo, Kap. XXII, Nr. 528

Anmerkungen

22 Gronemeyer, 120

23 GVBl 1953, 197ff

24 GVBl 1953, 199

25 zitiert nach Gronemeyer, 120

und finanzielle Hilfe gegen Beeinträchtigung der Landrechte durch multinationale Konzerne muß geleistet werden, ebenso wie wirksame rechtliche Hilfen beim Geltendmachen der Rechte⁴⁸. Gemeineigentum der Gemeinschaften am Land und die Möglichkeit des traditionellen Wirtschaftens ist zu gewährleisten. Die Rohstoffausbeutung ist Sache der indigenen Völker, deren Land auch von der Rohstoffausbeute durch Dritte geschützt werden muß. Die ökologischen Einflüsse des Abbaus von Rohstoffen auf nicht erneuerbare Ressourcen, die für indigene Völker überlebenswichtig sind, müssen dringend untersucht werden. Sollte das ökologische Gleichgewicht der Gebiete der indigenen Völker zerstört sein, müssen ihnen neue Möglichkeiten des Lebens eröffnet werden. Dies muß in Übereinstimmung mit der kulturellen Identität der Gruppen geschehen⁴⁹. Der Berichtsteller erwähnt, daß die Abkehr von Traditionen bei den indigenen Gemeinschaften zu Umweltzerstörung durch die Gemeinschaften führen kann⁵⁰. Der Landerwerb für Gemeinschaften in Zusammenhang mit Agrarreformprogrammen soll gefördert werden, die Priorität liegt aber bei der Rückgabe von Land⁵¹. Zur Umsetzung dieser Rechte sollen alle Regierungen in Verhandlungen mit den betreffenden Organisationen und Kommunalbehörden treten⁵².

Seit 1982 ist der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten eine Arbeitsgruppe für Indigene Bevölkerungen untergeordnet. Die Besonderheit dieses Gremiums liegt darin, daß an der jährlichen Konferenz, die im Vorfeld der Herbsttagung der Unterkommission stattfindet, neben den in den NGOs organisierten Vertretern von indigenen Völkern auch nichtorganisierte Sprecher und Einzelpersonen teilnehmen können. 1985 hat die Arbeitsgruppe von der MRK den Auftrag erhalten, einen Deklarationsentwurf über die Rechte indigener Völker auszuarbeiten. Mit dem Bericht vom 20.8.1992⁵³ hat die Arbeitsgruppe unter der Leitung von Erica-Irene A. Daes nun einen Deklarationsentwurf vorgelegt, der in vielen Punkten die Empfehlungen des Cobo-Reports aufgreift und weiterentwickelt. So wird im Entwurf auch das Modell des „legal pluralism“ konkretisiert: Das Recht auf Bewahrung und Entwicklung einer eigenen Rechtsordnung im Rahmen der völkerrechtlichen Schranken wird gewährleistet (§ 37). Der Staat ist verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um Eingriffe in die traditionellen Rechts- und Verwaltungssysteme zu verhindern (§ 16).

„legal pluralism“: postmoderne Lösung mittels Gruppenrechten?

In der Minderheitenschutzdeklaration hat sich die beim Schutz indigener Völker entwickelte Tendenz zum Kollektivschutz

nur geringfügig niedergeschlagen. Gleichwohl liegt m.E. hier die Zukunft des Minderheitenschutzes: Eine Umorientierung auf die spezifischen Schutzbedürfnisse der Minderheiten ist notwendig, und zwar nicht durch die Brille des liberalistisch-individualistisch geprägten Rechtsverständnisses, sondern unter Berücksichtigung des Rechtsverständnisses der zu Schützenden. Daß der westlich-liberalistische Individualschutz am Rechtsgüterverständnis traditioneller indigener Rechtssysteme vorbeigeht, haben die Untersuchungen zum Schutz indigener Völker gezeigt.

Ein Konzept kann der von Cobo genannte „legal pluralism“ sein: Konkretisiert werden könnte dieser Ansatz durch eine Schutznorm, die ein „Recht auf eigenes Innenrecht“ garantiert: Im Innenverhältnis regelt die Gemeinschaft intrakommunale Angelegenheiten mittels eigener Exekutive, Legislative und Judikative. Träger von Gruppenrechten ist eine je nach Ausgestaltung durch das Innenrecht lokal und personell begrenzte Gemeinschaft. Ausgeübt werden die Rechte durch die Organe der Gemeinschaft. Das Innenrecht bleibt aber auf Nicht-Mitglieder der Minderheit bzw. Gemeinschaft unanwendbar. Ein solcher Autonomieansatz mit fließenden Grenzen zum bisher dogmatisch sehr diffusen, aber an einem territorialen Ansatz festhaltenden internen Selbstbestimmungsrecht der Völker wäre letztlich ein „Dritter Weg“ zwischen externem Selbstbestimmungsrecht der Völker und traditionellem individualrechtlichem Minderheitenschutz.

In einem Rechtssystem mit hoher Regeldichte wie der Bundesrepublik stößt das Konzept des „legal pluralism“ sicherlich schnell an Grenzen. Nichtsdestotrotz wird man sich auch hier langsam Gedanken machen müssen, wie sich in einer multikulturellen Gesellschaft kulturelle Schutzbedürfnisse und unterschiedliche Rechtsgüterverständnisse auch in der Rechtsordnung niederschlagen.

Die Fixierung auf eine innere Rechtssetzungsautonomie darf aber nicht dazu führen, ein weiteres zentrales Anliegen des Minderheitenschutzes aus den Augen zu verlieren: die politische Partizipation, bei der die Spielregeln der Mehrheitsgesellschaft gelten. Bernhard Graefrath diagnostiziert diesbezüglich in der neuesten Mikmaq-Entscheidung des MRA eine gefährliche Tendenz: Die Entscheidung zu Art. 25a IPbPR nimmt im Ergebnis eine Festlegung auf ein repräsentatives Demokratiemodell vor⁵⁴. Minderheiten sind in den Gremien der repräsentativen Demokratie zwangsläufig irgendwann unterrepräsentiert: in kleinen Gremien nämlich gar nicht. In der Möglichkeit informaler Einflußnahme – Graefrath bezieht die Entscheidung nicht durch Zufall auf die Verfassungsdiskussion und die Institution des Runden Tisches – und nicht in den Organen der repräsentativen Demokratie

liegt die Zukunft einer Partizipation der Minderheiten im Mehrheitsstaat.

Frank Schreiber studiert Jura in Marburg und ist im BAKJ sowie bei den alternativen, sozialen und demokratischen FachschaffterInnen aktiv.

For

Anmerkungen

- 48 Cobo, Kap. XXII, Nrn. 530, 533, 534
- 49 Zusammenfassung von Cobo, Kap. XXII, Nrn. 536-555
- 50 Cobo, Kap. XXII, Nr. 556
- 51 Cobo, Kap. XXII, Nr. 563, 566, 568
- 52 Cobo, Kap. XII, Nr. 571
- 53 UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/33
- 54 Graefrath, 151f

Literatur

- Bangert, Yvonne/Rathgeber, Theodor, Indianer und Strafverfahren, in: Gesellschaft für bedrohte Völker (Hrsg.), „Unsere Zukunft ist eure Zukunft“ – Indianer heute, Hamburg/Zürich 1992, 72ff
- Capotorti, Francesco, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, VN 1980, 113ff
- ders., Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Genf 1991
- Cobo, siehe Martinez Cobo
- Daes, Erica-Irene A., Discrimination Against Indigenous Peoples. Report of the Working-Group on Indigenous Populations on its tenth session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/33
- Dicke, Klaus, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, *Europa-Archiv* 1993, 107ff
- Drews, Bill/Wacke, Gerhard, Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. Berlin u.a. 1961 [9. Aufl. 1985]
- Franke, Dietrich/Hofmann, Rainer, Nationale Minderheiten, *EuGRZ* 1992, 401ff
- Ermacora, Felix, Späte Einsichten, VN 1992, 149ff
- Graefrath, Bernhard, Mikmaq-Entscheidung des Menschenrechtsausschusses und deutsche Verfassungsdiskussion, *Neue Justiz* 1992, 151f
- Gronemeyer, Reimer, Minderheiten unter uns, VN 1980, 119ff
- Heintze, Hans-Joachim, Völkerrecht und Indigenes Peoples, *ZaöRV* 1/1990, 39ff
- Hofmann, Rainer, Minderheitenschutz in Europa, *ZaöRV* 1/1992, 1ff
- Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl. München 1990
- Köhler, Ulrich, Gelenkter Kulturwandel im Hochland von Chiapas, Freiburg 1969
- Martinez Cobo, José R., Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/... Add. 4
- Nowak, Manfred, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kommentar, Kehl 1989
- Oxenkecht, Renate, Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, Frankfurt am Main 1988
- Rathgeber, Theo, Die langen Schatten der Begegnung zweier Welten, Interview mit Genaro Bautista, *pogrom* 165 (5 und 6/92), 63f
- Tomuschat, Christian, Protection of Minorities under Article 27 of International Covenant on Civil and Political Rights, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte; Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983

GEHEIM

Nr. 2/1992 30.12.1992 7,50 DM G 11106 F

Geheim schreibt da weiter, wo andere aufhören.:

* Verkartungspläne des Verfassungsschutz gegen die Linken in diesem, unserem Land * BND-Aktivitäten in Hamburg * das US-Geheimdienstnetz in der BRD * Berufsverbote * die Strategien und Strukturen der Politischen Polizei * Polizeiwillkür * den neuen Super-Geheimdienst BSI * CIA-Mordpläne, u.a. gegen den ehemaligen nicaraguanischen Außenminister * die US/CIA-Strategie im Golfkrieg * den Krieg der CIA gegen Cuba und andere Staaten der sogenannten Dritten Welt * Geheim veröffentlichte Dossiers von Verfassungsschutz und CIA sowie regelmäßig die Namen unter Tarnung arbeitender CIA-Agenten.

Ja, ich bestelle ein Probeexemplar von Geheim für DM 7,50 (als Scheck oder in Briefmarken einschicken)

Ja, ich möchte Geheim abonnieren; bitte schickt mir Infos

Ja, ich möchte Geheim vertreiben
(Exemplare)

Name:
Anschrift (Straße, Stadt):
Datum:
Unterschrift:

Bitte schicken an:

Redaktion Geheim, Lütticher Str. 14, Postfach 270324, 5000 Köln 1 (Tel.: 0221/513751)

BEHÖRDEN- UND UNTERNEHMER-UNFREUNDLICH

telegraph

Die Zeitschrift aus Ostberlin, unhöflich, bissig 4,00 DM

Unsere Themen: Antifa, Stasi, Aufarbeitung von Machtstrukturen, Kriegsdiensttotalverweigerung, Osteuropa, Wirtschaftssauereien made in BRD und anderes.

Dies alles betrachtet durch die "linke" Lupe und gemacht von unverbesserlichen Querulanten, die schon zu DDR-Zeiten einschlägig und geheimpolizeilich bekannte Reißzwecken im Magen der Herrschenden waren.



Der "telegraph" erscheint monatlich, ist zu erhalten über Infoläden und ausgesuchte Buchhandlungen oder im Abo über:

Redaktion "telegraph", Schliemannstr. 22, Berlin O-1058

Einzelhandelspreis 4 DM, Jahresabo 45 DM,

Halbjahresabo 23 DM, auf Probe (2 Nummern) 6 DM

graswurzel revolution

Seit über 20 Jahren und jeden Monat neu: Die Graswurzelrevolution (GWR): anarchistisch, gewaltfrei, antixistisch. In der GWR zu lesen: Nach dem AWACS-Verfassungsgerichtsurteil: Die Militarisierung der internationalen Politik, Widerstand gegen den Truppenübungsplatz in Wittstock (Brandenburg), Asylrecht für Frauen in Kanada, Libertäre Gedanken zu 25 Jahre APO und Attentat auf Rudi Dutschke, Ökoanarchismus in England, die "Rap-Rebellion", Bankrott des Interventionismus in Somalia, Bundestagsblockade gegen Asylrechtsänderung, Serie zu Michel Foucault: Subjektive Autonomie, Eindrücke, Ausdrücke, Reden und Sexismusdiskussion von den Libertären Tagen, Was steckt hinter dem "Kernenergie-Konsens"?, Libertäre Buchbesprechungen, u.v.a.m. **Schnupperabo** (4 Ausgaben) gibt es gegen Einsendung eines 10 DM-Scheines an **GWR, Kirchstr. 14, W-3135 Wustrow**

Für eine gewaltfreie und herrschaftslose Gesellschaft

CONTRASTE

Vom Neuen Zeitalter zur braunen Heilslehre? Schwerpunktthema: Plädoyer für die Entmythologisierung der Linken · Braunzone in der Selbstverwaltung? · Anthroposophie-Kritik braucht Substanz! · Interview mit Jochen Kirchhoff: -Rettung nur mit spirituellen Kräften- · Sozialismus-Diskussion: War Otto Strasser ein Sozialist? **Rechte Vernetzung...** Neues zu Nazi-Mailboxen **Hafenstraße** Eine Genossenschaft für die Hafenstraße... **Genossenschaften** Südamerikanische Kindergenossenschaften... **Frauenstadthaus** Bremen: Frauen versetzen Millionen in Bewegung **Internationalismus** 17. Bundeskongreß entwicklungs-politischer Aktionsgruppen **Stellen- und Projektmarkt** u.v.m.

Das Alles und noch viel mehr...
in CONTRASTE. für 6 Mark frei Haus!

JA ich will die neue CONTRASTE

Meine Anschrift: _____

6 DM in Briefmarken/Scheck habe ich beigelegt.

Coupon bitte ausschneiden und einsenden an:

CONTRASTE, Postfach 10 45 20, 6900 Heidelberg 1