



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Die UN Konvention zur Eliminierung von
Rassendiskriminierung und deren Wirkung für die
Rechte indigener Völker

Anhand ausgewählter Fallbeispiele

Verfasserin

Johanna Reichl

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Dezember 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A307

Studienrichtung lt. Studienblatt: Kultur- und Sozialanthropologie

Betreuer: ao.Univ.-Prof. Dr. René Kuppe

Die indigenen Völker dieser Erde leben meist am Rande des sozialen, politischen und wirtschaftlichen Systems eines Staates. Eine Vielzahl von internationalen und nationalen Rechten wird ihnen vorenthalten. Doch in den letzten Jahrzehnten hat sich auch für indigene Völker ein internationales Rechtsverständnis entwickelt. Verschiedenste Organisationen und Komitees der Vereinten Nationen setzen sich für die Umsetzung dieser Rechte ein. Zwar klaffen Ziele und Wirklichkeit noch stark auseinander, aber die Richtung stimmt und gibt Anlass zur Hoffnung. In dieser Arbeit gebe ich einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des UN-Komitees zur Eliminierung von Rassendiskriminierung, die wesentlichen Themen des Komitees und – anhand von sechs konkreten Fällen – die Realität mit Erfolgen, Misserfolgen und Grenzen. Möge dies ein Beitrag zum besseren Verständnis und damit zur besseren Vertretung der indigenen Völker sein.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Überblick	7
1 Indigene Völker: Begriffsbestimmung und Rechtsgeschichte	12
1.1 Quantitative Aspekte.....	13
1.2 Etymologie.....	14
1.3 Ansätze von Definitionen	15
1.3.1 Die Ansätze der ILO.....	15
1.3.2 Definitionen von UN Sonderberichterstatter José Martinez-Cobo	17
1.3.3 Zusammenfassende Definition	18
1.3.4 Kritische Sicht von José Bengoa	19
1.4 Indigene Völker als diskriminierte „Rasse“ und andere Minderheiten.....	20
1.4.1 Begriffsbestimmung „Rassendiskriminierung“ und „Rasse“	20
1.4.2 Indigenen Völkern und Minderheiten.....	25
1.5 Indigene Völker und das internationale Recht – geschichtliche Entwicklung.....	26
1.5.1 Von der Kolonialisierung zur Schutzherrschaft.....	26
1.5.2 Von frühen Verträgen bis heute.....	28
2 UN Konventionen, Rassendiskriminierung und indigene Völker	32
2.1 Der Aufbau der UN-Menschenrechtscharta.....	32
2.2 UN-Menschenrechtsabkommen und ihre Überwachungskomitees	33
2.3 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD).....	35
2.3.1 Überblick	35
2.3.2 Philosophie und Abgrenzungsschwierigkeiten.....	35
2.3.3 Die Konvention und indigene Völker.....	37
2.3.4 Die Artikel 1-7.....	39
2.4 Das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (CERD)	43
2.4.1 Die Beschaffenheit von CERD.....	43
2.4.2 Kooperationen, innerhalb der UN und mit NGOs	44
2.4.3 Berichterstattung (Artikel 9).....	46
2.4.4 Concluding Observations.....	48
2.4.5 Inter-state complaints (Artikel 11-13)	48
2.4.6 Individual communication (Artikel 14)	49
2.4.7 Weitere innovative Maßnahmen.....	50
2.4.8 General Recommendations und ihre Bedeutung für indigene Völker.....	52

3	Zentrale Themen der Diskussion um die Rechte indigener Völker	60
3.1	Sicherstellung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen	63
	Fallbeispiel Neuseeland – Treaty of Waitangi	66
	i) Hintergrund.....	66
	ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen	68
	iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD.....	69
	iv) Fazit	74
3.2	Landrechte	75
	Fallbeispiel: USA – Landrechte der Western-Shoshone-Indianer	77
	i) Hintergrund.....	77
	ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen	79
	iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD.....	81
	iv) Fazit	86
3.3	Ressourcen.....	88
	Fallbeispiel: Suriname – Ausbeutung der natürlichen Ressourcen	89
	i) Hintergrund.....	89
	ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen.....	90
	iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD.....	93
	iv) Fazit	97
3.4	Partizipation.....	99
	Fallbeispiel Nepal – Constituent Assembly	101
	i) Hintergrund.....	101
	ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen.....	102
	iii) Standpunkt und Aktivitäten von CERD	105
	iv) Fazit	108
3.5	Identifikation.....	109
	Fallbeispiel El Salvador	110
	i) Hintergrund.....	110
	ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen.....	111
	iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD.....	111
	iv) Fazit	115

3.6	Schutz vor gewalttätigen Übergriffen.....	116
	Fallbeispiel: Laos – Hmong minorities.....	117
	i) Hintergrund.....	117
	ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen.....	119
	iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD.....	120
	v) Fazit	125
3.7	Weitere Themen.....	126
4	Zusammenfassung und abschließende Schlussfolgerungen.....	128
4.1	Überblick	128
4.2	Faktoren für die Diskriminierung anhand der ausgewählten Länderbeispiele.....	131
4.3	Ansatzpunkte und Schlussfolgerungen.....	137
	Literaturverzeichnis:.....	142
	Abkürzungsverzeichnis	150
	Anhang	151
	Vollständiger Text der General Recommendations:	152
	Curriculum Vitae.....	171
	Abstract	172

Einleitung und Überblick

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“¹

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der UN Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, ICERD), der Arbeitsweise des gleichnamigen Komitees („Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination“ (im weiteren nur noch „CERD“ oder einfach „Komitee“ genannt)) und dem Einfluss dieser beiden Instrumente auf die Rechte indigener Völker. Untermuert wird die Diskussion der Arbeitsweise des Komitees anhand ausgewählter Fallbeispiele.

Die Vereinten Nationen werfen zunehmend ein Auge auf die rechtliche Situation indigener Völker. Einige wenige Einrichtungen der UNO befassen sich explizit mit indigenen Rechten - wie die Biodiversitäts-Konvention (CBD), eine Deklaration (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) und eine Arbeitsgruppe (International Work Group for Indigenous Affairs). Die ILO Konvention 169 (Indigenous and Tribal Peoples Convention) beinhaltet als Sonderorganisation der Vereinten Nationen ausschließlich indigene Themen. Andere Einrichtungen integrieren die Thematik der indigenen Völker in ihre Arbeit, wie das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), das Komitee gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW), das Komitee für die Rechte des Kindes (CRC) und auch die CERD. Grund dafür ist die außergewöhnliche Situation dieser Völker, die infolge ihrer spezifischen Lebensweise oft an den Rand der Gesellschaft gedrängt und Bedrohungen und Ungerechtigkeiten ausgesetzt sind. Die Kolonialisierung ihres Lebensraumes und der Einzug der Marktwirtschaft sind

¹ Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,
(UN:<http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>)

zwei gravierende Gründe für die Marginalisierung dieser Völker und die Bedrohung ihrer Identität und ihrer Kultur. Die fehlenden oder unzureichenden nationalen Rechte nehmen den indigenen Völkern oft ihre Menschenrechte und ihre Menschenwürde, wie sie in den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen definiert und gefordert werden.

Die ICERD bezieht sich zwar nicht direkt auf indigene Völker; allerdings fallen indigene Völker in den Zuständigkeitsbereich der Konvention und des Komitees gegen Rassendiskriminierung. Die Ausgrenzungen und rechtlichen Diskriminierungen von Menschen und Menschengruppen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft sind das Thema des Komitees. Sein Anliegen ist es, diese Diskriminierungen aufzudecken und die betreffenden Staaten durch Empfehlungen und Forderungen auf ihre Pflichten als Mitgliedsland der ICERD aufmerksam zu machen. Die Staaten werden beispielsweise immer wieder aufgefordert, rechtliche Maßnahmen zu setzen, um die Erhaltung der kulturellen Vielfalt und der Menschenrechtswürde für alle Einwohner, also auch für indigene Völker, zu garantieren. Die konsequente und wiederholte Aufforderung, Menschenrechtsverletzungen einzustellen, und die laufende Kommunikation mit den Mitgliedsstaaten und der Öffentlichkeit schafft Aufmerksamkeit und Sensibilität für menschenrechtliche Anliegen.

In dieser Arbeit gehe ich von der Hypothese aus, dass die Arbeit des CERD einen positiven Einfluss auf die Rechte und das Leben der indigenen Völker hat. Ich werde die Struktur und Methoden des Komitees, ihre Forderungen und Anliegen genauer erläutern und dies an Hand von ausgewählten Fallbeispielen ergänzen. Dadurch möchte ich die genannte Hypothese bestätigen und positive Tendenzen sichtbar machen.

Mit folgenden Grundfragen habe ich mich beschäftigt: Inwiefern hat das Komitee einen Einfluss auf die Rechte indigener Völker? Welche Arbeitsmethoden wendet das Komitee an? Welche Themenbereiche ziehen seine Aufmerksamkeit auf sich? Welche Erfolgsquoten sind zu verzeichnen? Aus welchen Gründen kann die Kooperation mit den Staaten schwierig werden? Wie hat sich die Arbeitsweise des Komitees in Bezug auf indigene Völker in den letzten 15 Jahren verändert? Und welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

Im weiteren Sinne möchte ich auch herausfinden, welche Auslöser es für Diskriminierungen gibt, welche Möglichkeiten es gibt, diese Diskriminierungen zu verhindern, und was dabei speziell für indigene Völker von Bedeutung ist.

Die Arbeit baut auf einer ganzen Reihe von Literaturquellen auf, die fast ausschließlich in englischer Sprache vorhanden sind, weshalb einige Fachtermini und Zitate in der Originalsprache übernommen wurden. Viele Dokumente des Komitees und andere UN-Dokumente haben grundlegende Informationen geliefert, aber auch Bücher und Artikel von Experten, aktuelle Zeitungsartikel und Internetseiten von NGOs, der UNO oder nationalen Rechtsquellen wurden einbezogen.

Im Wesentlichen besteht die vorliegende Arbeit aus folgenden Teilen:

- Einem theoretischen Aufbau mit Fokus auf Begriffsbestimmungen und Rechtsgeschichte (Kapitel 1)
- Einem Überblick über die UN, die ICERD und die Arbeitsmethoden von CERD (Kapitel 2)
- Einem ausführlichen Teil über die zentralen Themen für indigene Völker, erläutert an ausgewählten Fallbeispielen (Kapitel 3)
- Zusammenfassung und Schlussfolgerungen (Kapitel 4)

Im **ersten Kapitel** werden Begriffsbestimmungen zu „Indigen“, „Rasse“ und „Minderheit“ ausgeführt, die Definitionen für „indigene Völker“ werden diskutiert und ein Überblick über die rechtliche Entwicklung der indigenen Völker seit der Kolonialisierung wird gegeben.

Im **zweiten Kapitel** wird einerseits ein kurzer Einblick in die Menschenrechtscharte und UN Menschenrechtskomitees gegeben; andererseits werden die Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung und die Methoden des Komitees ausführlich beschrieben.

Das **dritte Kapitel** nimmt mehr als die Hälfte der Arbeit in Anspruch und ist somit der umfangreichste Teil. Hier werden die für indigene Völker zentralen Themen, denen sich das Komitee bisher zugewendet hat, diskutiert. Anhand ausgewählter Fallbeispiele werden die theoretischen Ausführungen praktisch verdeutlicht.

Im **vierten Kapitel**, der Zusammenfassung und den Schlussfolgerungen, leite ich einige mir wesentlich erscheinende Überlegungen zu Gründen der Diskriminierung von indigenen Völkern und zu Zielen und Wirkungsweise der Arbeit des CERD ab. Der Bogen zwischen Einleitung und Schlussfolgerungen wird gespannt. Hypothese und Fragestellungen werden anhand der Arbeit überdacht, beantwortet und weitergeführt. Kapitel 1-3 dienen als Grundlage für diese abschließende Diskussion in Kapitel 4.

Abschnitt 1:

indigene Völker: Begriffsbestimmung und Rechtsgeschichte

1 Indigene Völker: Begriffsbestimmung und Rechtsgeschichte

Indigene Völker sind – wirtschaftlich, politisch und rechtlich gesehen – Randgruppen. Geschichtliche Ereignisse wie die Kolonialisierung und die Entstehung einer globalen Marktwirtschaft haben dazu geführt, dass indigene Menschen bevormundet, unterdrückt und diskriminiert werden. Sie leben nur am Rande des globalwirtschaftlichen Geschehens. Ihre Arbeitsverhältnisse sind meist durch Ausbeutung geprägt, ihr Zugang zu Bildung ist limitiert und ihre traditionelle gemeinschaftliche Lebensweise ist sehr schwer mit den modernen individualistischen Lebensformen vereinbar.

Neben den Jahrtausende alten Sprachen und einer ausgeprägten und existenziellen Verbindung zu dem Land, das sie bewohnen, zeichnet sich ihre kulturelle Vielfalt durch einen Komplex an Verwandtschaft und Familienclans, verschiedenste politische und soziale Organisationsformen, Eigentumsverhältnisse, Glaube und Spiritualität, Geschichtsverständnisse und Wissenswelten aus.² Ihre Kultur, ihr Wirtschaftssystem und ihre Art zu überleben unterscheidet sich fast immer stark vom Rest der betreffenden Gesellschaft und drängt diese indigenen Bevölkerungsgruppen ins Abseits. Die Rohstoffvorkommen in den Gebieten, die sie seit Urzeiten bewohnen, und die Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte locken jedoch viele marktwirtschaftliche Unternehmen in indigenen Lebensraum. Dies führt zu Enteignung ihres Territoriums und in der Folge zur Verkümmern ihrer traditionellen Lebensweisen.

Die Vereinten Nationen versuchen seit Jahrzehnten, gemeinsam mit nationalen und internationalen indigenen Organisationen, Rechte für die indigenen Bevölkerungsgruppen der Welt zu erlangen, etwa indem sie Druck auf die betreffenden Staaten ausüben. Dabei geht es typischerweise um das Recht auf ihr traditionelles Land, das Recht auf politische Partizipation, das Recht auf Bildung etc.

Die verschiedenen Einrichtungen, die für indigene Rechten arbeiten, stehen zu allererst vor der Frage der Definition des Begriffes „Indigen“. Die Diskussion darüber zieht sich

² Vgl. Thornberry, Patrick: *Indigenous peoples and human rights*. Manchester:University Press, 2002, 18.

bereits über Jahrzehnte und findet keinen Schlusspunkt. Wie genau „Indigen“ definiert werden kann, ohne dass Gruppen ausgegrenzt werden, ohne dass die Definition zu weit oder zu eng gehalten wird, ist nach wie vor umstritten, allerdings zentral für die Rechtsausübung.

Als Einstieg wird in diesem Kapitel ein kurzer Überblick über indigene Völker und das mit ihnen zusammenhängende internationale Recht gegeben. Dann folgt ein Abschnitt über die Begrifflichkeiten und Definitionen. Anschließend wird der Begriff „Rasse“ und „Rassendiskriminierung“ diskutiert sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen indigenen Völkern und Minderheiten aufgezeigt. Und schließlich wird ein Einblick in die geschichtliche Entwicklung der rechtlichen Bedingungen dieser Völker im internationalen Recht gegeben.

1.1 Quantitative Aspekte

Die Anzahl der als Indigen geltenden Personen dieser Erde ist umstritten und variiert je nach Studie. Die „International Working Group for Indigenous Affairs“ (IWGIA) hat insgesamt knapp unter 220 Millionen Menschen gezählt. Darunter 100,000 Inuit und 80,000 Saami, 1 Million russische Indigene, 1,5 Millionen Menschen in Nordamerika, 13 Millionen in Zentralamerika, 18,5 Millionen in Südamerika (davon 17,5 im Hochland), 14 Millionen in nomadisch lebenden Völkern in Afrika, 350,000 in Nordafrika, 58 Millionen in Süd- und Westasien, 30 Millionen in Südostasien, 67 Millionen in Ostasien, 250,000 Aborigines in Australien, 350,000 Maoris in Neuseeland und 15 Millionen Menschen auf pazifischen Inseln.³

Die indigene Gesamtbevölkerung der Welt wird aber in anderen Studien sogar auf bis zu 300 Millionen geschätzt. Viele Staaten fälschen die Statistik und verringern die Zahlen der Indigenen Bevölkerung ihres Landes, um rechtlichen Pflichten zu entgehen. In Südamerika gibt es einige Beispiele: Guatemala zählt offiziell 2,5 Millionen indigene Einwohner, inoffiziell werden 4 Millionen geschätzt, das Selbe geschieht in Mexiko

³ Vgl. Thornberry: Indigenous, 16.

(offiziell 5 Millionen; inoffiziell 12 Millionen) oder in Peru (offiziell 3,6 Millionen; inoffiziell 9,1 Millionen).⁴

1.2 Etymologie

Das Wort „Indigen“ kommt aus dem lateinischen (lat. *indigenus*, *indigena*) und bedeutet „eingeboren“, „einheimisch“, „ursprünglich“.⁵ Der Begriff „indigene Völker“ hat sich in den letzten Jahren als Bezeichnung für Ureinwohner im internationalen und politischen Kontext global durchgesetzt. Abgeleitet ist dies vor allem aus dem Spanischen, wo indigene Völker als „*pueblos indigenas*“ bezeichnet werden. Auch im englischen Sprachraum wird „*indigenous*“ in der Alltagssprache genutzt. In anderen Sprachen ist der Ausdruck nicht so geläufig.⁶

Die internationale Diskussion über das „indigene“ Konzept begann Ende des 19. Jahrhunderts mit der Berlin-Afrika-Konferenz⁷ und zog sich hin bis zur Gründung der Arbeitsgruppe für indigene Völker im Jahr 1982. Die Diskussion ist zwar noch immer offen und befindet sich in einem steten Entwicklungsprozess, aber die Hauptkriterien einer Definition wurden vorläufig festgelegt.⁸

Dem Begriff „Volk“ kommt eine mehrfache Bedeutung zu⁹. Die Bezeichnung „Volk“ für Indigene ist allerdings umstritten und unterschiedliche Organisationen und Länder haben unterschiedliche Bezeichnungen für die indigene Bevölkerung gewählt. Im Englischen geht der Streit ums kleine „s“ - ob nun von *people* oder *peoples* gesprochen werden soll. Das Problem ist, dass ein Völker („*peoples*“) im Unterschied zu einer Gruppe,

⁴ Vgl. Thornberry: *Indigenous*, 16f.

⁵ Entnommen aus: <http://www.duden.de/suchen/dudenonline/indigen> (04.02.2011)

⁶ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; 5.

⁷ Die Berlin Afrika Konferenz fand 1884-1885 statt und beschäftigte sich mit Grundsätzen für die Erklärung und Identifizierung der territorialen Ansprüche in Afrika. Artikel 6, der Schlussvereinbarung der Konferenz, bestimmte den Schutz der indigenen Bevölkerung in Afrika (allerdings mit Einschränkung, was am Beispiel Südafrikas sichtbar wurde).

⁸ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; 5.

⁹ (1) durch gemeinsame Kultur und Geschichte (und Sprache) verbundene große Gemeinschaft von Menschen, (2) Masse der Angehörigen einer Gesellschaft, der Bevölkerung eines Landes, eines Staatsgebiets, (3) die (mittlere und) untere Schicht der Bevölkerung, (4a) (umgangssprachlich) Menschenmenge; Menschen, Leute, (b) bestimmte Gruppe von Menschen.

In: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Volk> (13.09.2011)

Gemeinschaft, Gesellschaft oder Bevölkerung (Menschen, „people“) umfangreiche völkerrechtliche Ansprüche haben, wie zum Beispiel auf Land und Ressourcen, auf Selbstbestimmung und auf Autonomie. Eine offizielle Anerkennung von indigenen Gruppen als Völker hätte deshalb komplizierte rechtliche Folgen und wäre für viele Staaten eine Bedrohung.¹⁰

Im folgenden Kapitel gebe ich einen Überblick über die wichtigsten Definitionen, arbeite die Entwicklung der Begrifflichkeiten heraus und erläutere eine Arbeitsdefinition für die vorliegende Untersuchung.

1.3 Ansätze von Definitionen

Bis heute gibt es keine eindeutige allgemein akzeptierte Definition, aber klare Merkmale für indigene Völker. Um die Überlegungen dahinter und den Verlauf der Diskussion besser zu verstehen werde ich in den folgenden Kapiteln einen Überblick über die wichtigsten Definitionen geben. Den Anfang macht die Entwicklung der Begrifflichkeiten im Rahmen der ILO Konventionen seit 1930. Daran schließt die Arbeitsdefinition von UN-Sonderberichterstatter José Martínez-Cobo an. Abgeschlossen wird mit der kritischen Sicht von José Bengoa.

1.3.1 Die Ansätze der ILO

Die „International Labor Organisation“ (ILO), gegründet 1919, ist heute eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und zuständig für die Erarbeitung und Überwachung internationale Arbeitsstandards. Bereits 1930 wurde der Begriff „Indigenous“ von der ILO erstmalig verwendet. Die ILO hat diese Terminologie seither für das „Committee of Experts on Native Labour“ (1926), für die „Convention on Indigenous and other Tribal and Semi-Tribal Populations“ (1957) und die „Convention on Indigenous and Tribal Peoples“ (1989) verwendet.¹¹

¹⁰ Vgl. Thornberry: Indigenous, 41.

¹¹ Vgl.Ebd., 40.

Die **Konvention ILO 107** (Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries) von **1957** zum Schutz und zur Integration von „Indigenous and other Tribal and Semi-Tribal Populations“ definiert in Artikel 1 den Ausdruck „tribal“ für Menschen die sozial und wirtschaftlich weniger entwickelt sind als der Rest der Bevölkerung. Manche dieser „tribal people“ werden als „indigenous“ bezeichnet, da sie das Land oder die Region vor der kolonialen Eroberung bewohnten. Sowohl Indigene als auch Stammesgruppen werden durch ihre sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Besonderheiten charakterisiert. Beiden Gruppen sind gleichermaßen Sonderrechte zuzusprechen¹²: „According to Convention No. 107, all „indigenous“ peoples are „tribal“, but not all “tribal” peoples are “indigenous”.¹³

In der ILO Konvention 107 wird allerdings noch mit dem Ausdruck „populations“ gearbeitet, in der **1989** erstellten **ILO Konvention 169** (Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries) wird dagegen „peoples“ verwendet. Der Grund dafür ist, dass eine herabsetzende und abgrenzende Semantik in dem Begriff „populations“ gesehen wird. Die ILO 169 will mit dieser Begriffsänderung der Diskussion eine neue Bedeutung geben, unter dem Motto „gleichwertig aber anders“. Außerdem stellt sie mit dem Recht zur **Selbstbestimmung und Selbstidentifikation** ein neues fundamentales Kriterium für die Rechte dieser Gruppen auf.¹⁴

Ein Wegweiser der ILO Konvention 169 verwendet die Begriffe „tribal“ und „indigenous“ anders als die ILO Konvention 107 und weist auf die globale Bedeutung der Konvention und die unterschiedlichen Situationen der Menschen hin. Die sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Besonderheiten sind wie bei der ILO 107 gegeben, aber der Faktor der Unterlegenheit und Unterentwicklung fällt weg. Übernommen wird die Annahme, dass Menschen, die als „indigenous“ gelten, eindeutig vor einer Fremdbesiedelung das Land bewohnt haben müssen, was vor allem in Nord- und Südamerika und im Pazifik gut eingrenzbar ist; in Afrika und Asien, wo viele „tribal peoples“ leben, ist dagegen ein Besiedelungszeitraum nicht so eindeutig feststellbar, gab

¹² Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; S.9.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. Thornberry: Indigenous, 44.

es dort doch oft nur kleine Unterschiede in der Zeit als verschiedene Stämme und Gruppen aufeinander trafen.¹⁵ Neben der Begrifflichkeit und ihrer Semantik ist der größte Unterschied zwischen den ILO Konventionen 107 und 169 das **essenzielle Prinzip der Selbstbestimmung und Selbstidentifikation** in ILO Konvention 169, das sowohl für „indigenous“ als auch für „tribal peoples“ gilt.¹⁶

Die ILO Konvention 169 ist damit das einzige rechtlich-verbindliche internationale Instrument, das speziell die Rechten von indigenen Völkern und Stammesvölkern schützt.

1.3.2 Definitionen von UN Sonderberichterstatter José Martínez-Cobo

Neben der ILO hat Martínez-Cobo als UN-Sonderberichterstatter den wichtigsten Beitrag zur Erklärung des Konzeptes von indigenen Völkern geliefert, vor allem im Rahmen einer Studie über die Diskriminierung dieser Völker („Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Population“, 1986). Die erste vorläufige Arbeitsdefinition verfasste Martínez-Cobo bereits 1972¹⁷; diese wurde 1986 in überarbeiteter Form zur meistgebrauchten und international gängigsten Definition:

*„Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of societies and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their own cultural patterns, social institutions and legal systems.“*¹⁸

Der größte Unterschied zwischen der Version von 1972 und der von 1986 ist die Begriffsänderung von „populations“ hin zu „communities“, „peoples“ und „nations“.¹⁹ In

¹⁵ Vgl. M. Tomei, L. Swepston: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169. Genf 1996, 5.

¹⁶ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; 11.

¹⁷ Vgl. Thornberry: Indigenous, 47.

¹⁸ UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4; Abs. 379.

¹⁹ Vgl. Thornberry: Indigenous, 49.

der Formulierung von Martinez-Cobo wird die Rolle der Gruppe hervorgehoben. Er insistiert:

„On an individual basis an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognised and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group)... This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference“²⁰

Martinez-Cobo impliziert in seiner Haltung eine starke kollektive Prägung der indigenen Gesellschaften. Demnach ist neben der Selbstidentifikation die **Akzeptanz durch die Gruppe** ausschlaggebend um ein Teil einer indigenen Gemeinschaft zu sein.

1.3.3 Zusammenfassende Definition

Aus der UN Working Definition können die folgenden vier Hauptkriterien herausgeschält werden, welche Indigenität bestimmen:

- **Historische Kontinuität:** Indigene müssen die historische Kontinuität mit den Ureinwohnern eines bestimmten Landes oder Gebietes vor dessen Eroberung oder Besiedlung von außen vorweisen können.
- **Kulturelle Differenz:** indigene Völker fühlen sich nicht der Kultur der dominanten Gesellschaft des Staates, in dem sie leben, zugehörig; sie beabsichtigen, ihre kulturellen Eigenheiten, Traditionen und soziopolitischen Organisationsformen zu bewahren.
- **Nicht-Dominanz:** indigene Völker nehmen eine gesellschaftliche Randstellung innerhalb des Staates ein, in welchem sie leben.
- **Selbstidentifikation:** Sowohl das Bewusstsein der Einzelperson, einem indigenen Volk anzugehören, als auch ihre Akzeptanz als Mitglied dieser Gruppe durch die Gruppe selbst.²¹

²⁰ UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4; Abs. 381f.

²¹ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; S.22.

Diese vier Kriterien müssen nicht immer in gleicher Weise zutreffen. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Arbeitsdefinition, die die Mehrzahl der Fälle angemessen beschreibt. Eine exklusive, „harte“ Definition des Begriffs „indigene Völker“ kann und soll es nach Ansicht ihrer Vertreter, die aber auch von der UN-Arbeitsgruppe über Indigene Bevölkerungen geteilt wird, nicht geben.²²

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die ILO ein umfangreiches Konzept zur Definition indigener Völker vorgegeben hat. Auch Martinez-Cobo hat wichtige Einflüsse, wie die Wichtigkeit der Anerkennung in der Gruppe, eingebracht und eine brauchbare internationale Arbeitsdefinition geschaffen. Die Diskussion bleibt aufrecht.²³ Ergänzend möchte ich die angeführten Definitionen aber noch mit einer kritischen Meinung von José Bengoa, ehemaligem Vorsitzender der WGIP und momentanes Mitglied des beratenden Ausschusses des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen²⁴, spiegeln.

1.3.4 Kritische Sicht von José Bengoa

José Bengoa ist chilenischer Historiker und Anthropologe mit Spezialisierung auf die Mapuche. Er sieht zwei Seiten in der Diskussion um das Konzept von indigenen Völkern: eine theoretische und eine politische Seite, begleitet von einer linguistischen Unklarheit.²⁵

Er stellt zunächst fest, dass eine klare Definition des Konzeptes der „indigenen Völker“ ein wichtiger Schritt für deren Anerkennung und den Ausbau ihrer Rechte sein könne. Auch könnten wichtige Unterscheidungsmerkmale zwischen indigenen Gruppen und Minderheiten sichtbar werden. Dabei sei es wichtig, das Recht auf Selbstbestimmung eindeutig herauszuarbeiten und zu beachten, dass internationale Ziele eingehalten werden, dass ein Verständnis für die kulturelle Vielfalt erhalten wird, und dass die Partizipation der indigenen Völker funktioniert. Außerdem solle die Flexibilität gewährleistet bleiben,

²² Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; S.4.

²³ Vgl. Thornberry: Indigenous, 57.

²⁴ Vgl. Thornberry: Indigenous. 58.

²⁵ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2; S.14.

um auf neue Situationen im dynamischen Prozess um die Rechte indigener Völker reagieren zu können.²⁶

Die Selbstidentifikation und die enge Verbindung mit dem Land seien wichtige Punkte in der Definition. Allerdings – und hier beginnen seine kritischen Anmerkungen – solle Vorsicht gegeben sein bei der Forderung nach historischer Kontinuität, denn viele Gruppen konnten zwar ihre indigene Identität behalten, wurden aber zwangsumgesiedelt und leben nun in urbanen Gebieten. Auch die Auflage der kolonialen Unterdrückung findet Bengoa kritisch, da dies ebenfalls nicht auf alle Gruppen zutrifft. In dem Anspruch einer klaren, eigenen, individuellen Kultur, der in allen existierenden Definitionen zu finden ist, solle ein natürlicher Prozess der Veränderung einberechnet werden. Des Weiteren betrachtet er das Kriterium nach Nicht-Dominanz als empirische Realität, aber nicht unbedingt als substantielle Eigenschaft.²⁷

Die Kritikpunkte von Bengoa finde ich zwar sehr wertvoll für eine umfangreiche Diskussion über die Definition von indigenen Völkern für das internationale Recht. Ich werde mich jedoch in dieser Arbeit vor allem auf die Definition der UN beziehen, die auch CERD zu Grunde legt, also auf die von José Martinez-Cobo.

1.4 Indigene Völker als diskriminierte „Rasse“ und andere Minderheiten

1.4.1 Begriffsbestimmung „Rassendiskriminierung“ und „Rasse“

Eine Arbeit, die sich mit den Auswirkungen von Rassendiskriminierung befasst, muss zunächst die Begriffe und die dahinter liegende Semantik und deren historische Entwicklung erläutern. Der Nationalsozialismus bildet einen Tiefpunkt der Theorien zu menschlichen Rassen und vor allem ihrer Diskriminierung. Die Folgen (Konzentrationslager, Holocaust etc.) sind bekannt. Um sich von diesen extremen Geschehnissen abzugrenzen, wird der Ausdruck „Rasse“ in der deutschen

²⁶ Vgl. Ebd.

²⁷ Vgl. Ebd., S.15.

Wissenschaftssprache seit dem zweiten Weltkrieg nicht mehr – oder wenn dann nur unter Anführungszeichen – verwendet. Im deutschen, aber auch in anderen westeuropäischen Sprachen kann der Ausdruck semantisch durch Nation, Volk oder ethnische Gruppe u.a. ersetzt werden.

Die Wortgeschichte zeigt dass das Wort „Rasse“ in den romanischen Sprachen auf das 13. Jahrhundert zurück geht: „raza“ (span.), „razza“ (ital.), „race“ (franz.). Sprachwissenschaftler nehmen an, dass der Ausdruck aus dem Arabischen²⁸ über das Spanische in die europäischen Sprachen eingeflossen ist. Im 16. Jahrhundert wurde das Wort „race“ aus dem Französischen²⁹ in den englischen Sprachgebrauch übernommen und später auch mit selber Schreibweise in die deutsche Sprache eingebaut. Erst im 19. Jahrhundert wurde „Race“ im Deutschen durch „Rasse“ ersetzt.³⁰

Erst mit der Zuordnung positiver bzw. negativer geistiger und ethischer Werte zu biologisch angeblich konstanten „Rassen“ begann der moderne Rassismus im engeren Sinn etwa um das Jahr 1775. Der Gebrauch des Wortes „Rassismus“ mit seiner negativen Semantik ist aber viel jünger. Erst in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts taucht die Begrifflichkeit als negativ bezeichnender Gegenpol zu „Rassenkunde“ und „Rassenlehre“ in westlichen Ländern auf.³¹ Imanuel Geiss schreibt:

„Bis zur Expansion in Übersee lebten die Groß-Gruppen in einer stabilen und klaren kontinentalen Verteilung und hatten nur periphere, punktuelle und zeitweilige Kontakte untereinander. Die Besiedelung Amerikas und Australiens durch Weiße und der Transport von Negriden als Sklaven in das fortan überwiegend weiß besiedelte Amerika veränderten entscheidend die Verteilung der „Rassen“ auf der Erde. Seitdem setzt sich eine Groß-Gruppe, ein Teil der Europiden (Kaukasier), an die Spitze der Weltentwicklung und projiziert im modernen Rassismus ihre Überlegenheit in die Vergangenheit zurück, erhob sie zur angeblich gott- oder naturgegebenen Konstante durch Gleichsetzung

²⁸ „Ras“ - hat eine vielseitige Bedeutung: Kopf, Haupt, (Ober-)Haupt eines Clans oder Stammes, Abstammung (meist adelig oder königlich), auch „Dynastie, Königshaus, im weiteren Sinn als Synonym für Generation innerhalb eines adeligen Clans.

²⁹ Bedeutung: Geschlecht, Stamm. Aus: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Rasse> (13.09.2011)

³⁰ Vgl. Geiss, Imanuel: Geschichte des Rassismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988, 16f.

³¹ Vgl. Ebd., 17.

ursprünglich „reiner“ „Rassen“ mit moralischen und geistigen Werten. „Blut“ und „Blutreinheit“ gewannen so eine zentrale Bedeutung.“³²

Die damaligen Versuche die Menschheit zu strukturieren waren teilweise im Sinne einer neutralen Einordnung, andererseits mit Wertungen verbunden und wurde zu Grundlagen des Rassismus mit schwerwiegenden Folgen. Heute ist der Begriff „wissenschaftlich höchst umstritten“³³ und wird für den Homo Sapiens in der Biologie und den Sozialwissenschaften nicht mehr verwendet. Die Forschungen der letzten Jahrzehnte haben ergeben, dass die Unterteilung in Unterarten der Vielfalt und der genetischen Überlagerungen nicht gerecht wird.³⁴ In der Rechtswissenschaft findet er allerdings noch mehrfachen Gebrauch. Dr. Hendrik Cremer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte plädiert für die Abschaffung des Begriffes „Rasse“ in der deutschen Rechtssprache und findet die Formulierung auch in anderen Sprachkreisen bedenklich:

„Der Begriff „Rasse“ ist historisch seit jeher extrem belastet und hat unweigerlich rassistische Implikationen. Vor diesem Hintergrund gab es schon zahlreiche Appelle auf internationaler Ebene, grundsätzlich vom Begriff der „Rasse“ Abstand zu nehmen. So hat etwa die UNESCO in ihrem „Statement on Race“ bereits 1950 darauf hingewiesen, dass die Terminologie „Rasse“ für einen sozialen Mythos stehe, der ein enormes Ausmaß an Gewalt verursacht hat.“³⁵

Dennoch wird der Begriff „Rasse“ bis heute in internationalen Dokumenten des Menschenrechtsschutzes, deutschen Übersetzungen dieser Dokumente, im deutschen Grundgesetz oder in anderen deutschen rechtlichen Regelungen auf Bundes- oder Landesebene verwendet [...] Insbesondere wenn es um den menschenrechtlich gebotenen Schutz vor rassistischen Diskriminierungen geht, wird der Begriff „Rasse“ gebraucht, was aufgrund seiner rassistischen Implikationen absurd erscheint.“³⁶

³² Geiss: Rassismus, 24f.

³³ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Rasse> (8.9.2011)

³⁴ Lewontin, R.C.: Confusions About Human Races. 2006. In: <http://raceandgenomics.ssrc.org/Lewontin/> (13.09.2011)

³⁵ Cremer, Hendrik: „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009.

Zitiert nach: Statement on Race, Paris 1950, in: Lawson, Edward, Encyclopedia of Human Rights, Second Edition, 1996, S. 1216 f., para 14.

Ebenso verfügbar unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf> (05.11.2009).

³⁶ Cremer: „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ 4f.

Der Soziologe Mathias Bös, zitiert in seinem Buch über „Rasse und Ethnizität“ die Definition von Max Weber und damit die Sichtweise der amerikanischen Soziologie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts:

„Wenn Gruppen wegen ihres Aussehens oder ihrer Lebensweise oder beidem oder wegen des gemeinsamen historischen Schicksals der Kolonisation oder Migration an eine gemeinsame Abstammung glauben, so dass dies zur Propagierung von Gruppenhandeln verwendet wird, egal ob eine tatsächliche biologische Verwandtschaft vorliegt oder nicht, so nennen wir diese Ethnizität oder Rasse.“³⁷

Diese Definition beinhaltet einen Glauben an eine selbstidentifizierbare Mitgliedschaft. In der Praxis, in der einzelne „Rassen“ rassistischen Diskriminierungen ausgeliefert sind, scheint es jedoch als Unterscheide sich der Begriff Ethnizität von Rasse, indem „Ethnizität zumindest von außen betrachtet, mehr oder minder wählbar ist, während Rasse als unausweichliches Schicksal dem Individuum aufgezwungen wird“.³⁸

Die Gründe, die in der amerikanischen „race and ethnic“-Forschung angeführt werden um Rasse als Konzept verwenden zu können, lassen sich nach Bös drei Gruppen zuordnen: „(1) Rasse folgt aus dem Vorhandensein von Rassismus, (2) Rasse hat einen besonderen Symbolwert, (3) Rasse repräsentiert eine besondere historische Erfahrung“³⁹. Doch Bös führt weiter aus:

„Weder müssen Opfer rassistischer Vorstellungen Rassen bleiben, noch müssen sie überhaupt Rasse sein. Die historische Analyse der amerikanischen Gesellschaft zeigt, dass Rassismus kein hinreichender Grund dafür ist anzunehmen, dass es Rassen geben muss“⁴⁰.

In: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_10_und_welcher_rasse_gehoeren_sie_an_2_auflage.pdf (13.09.2011)

³⁷ Vgl. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, 273. Zitiert nach: Bös, Mathias: „Rasse und Ethnizität. Zur Problemgeschichte zweier Begriffe in der amerikanischen Soziologie.“ Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2005, 293.

³⁸ Vgl. Bös: Rasse und Ethnizität, 333.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd.

Für den Menschenrechtsdiskurs spielen die sozialen Wahrnehmungs- und Zuordnungsmerkmale eine zentrale Rolle, die sogenannten „äußeren Rassenmerkmale“ (wie Haut- oder Haarfarbe oder Gesichtsschnitt), denn dort findet die soziale Diskriminierung statt. Die Konvention knüpft somit an der "Funktionalisierung von Rasse" und nicht an „Rasse“ als solche an. Der Begriff „Rasse“ wird daher in der Konvention nicht definiert, nur der Ausdruck „Rassendiskriminierung“ wird in Artikel 1(1) folgend erläutert:

„...any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedom in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.“⁴¹

Patrick Thornberry ergänzt in einem seiner Artikel, warum die Wahl des Schirmbegriffes auf „Rassendiskriminierung“ und nicht auf „Rasse“ liegt:

„It is not necessary to believe in ‘races’ or accept horizontal narratives of separation, or vertical narratives or hierarchy, in order to combat racial discrimination. This question can be troubling, and those working in the area of combating racial discrimination should ask it now and again, so as to be clear that their work does not inadvertently endorse the discourses of racial theory“.⁴²

Für mich löst die Verwendung des Wortes „Rassendiskriminierung“ ebenfalls Verwirrung aus. Einerseits finde ich es gut sich aufgrund der geschichtlichen Ereignisse von dem Begriff „Rasse“ zu distanzieren, andererseits schreibe ich eine Arbeit über eine Konvention, die diesen Ausdruck offiziell integriert. Ich persönlich möchte mich der Meinungen von Hendrik Cremer und Mathias Bös anschließen und finde es sinnvoll, eine Alternative in der Rechtssprache zu finden und auch im Englischen die Begrifflichkeiten zu überdenken; ich werde mich in dieser Arbeit aber mit den offiziellen Ausdrücken arrangieren.

⁴¹ ICERD Artikel 1(1). In: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf>. (26.01.2011)

⁴² Thornberry: Confronting racial discrimination: A CERD Perspective, 250.

1.4.2 Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Indigenen Völkern und Minderheiten

Das internationale Recht befasst sich mit nationalen, ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten. Allerdings gibt es immer noch keine klare Definition des Begriffs „Minderheit“, die allgemeine Zustimmung findet. Unabhängig davon fordert Erica-Irene Daes, die ehemalige Vorsitzende der WGIP, eine klare Trennung zwischen Rechten von Indigenen und jenen von Minderheiten. Indigene Völker seien vor allem Völker und keine Minderheiten oder ethnische Gruppen.⁴³ Eine mögliche Definition von Minderheiten wurde von UN Special Rapporteur Mr. F. Capotorti in seiner einflussreichen Studie „Study on the Right of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities“ für Artikel 27 der „International Covenant on Civil and Political Rights“ (ICCPR) erarbeitet:

“A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.”⁴⁴

Diese Definition mit dem Schwerpunkt auf kulturelle Unterschiedlichkeit, Nicht-Dominanz und dem Wunsch, die Kultur weiterzugeben, trifft auch auf die meisten indigenen Völker zu. Jedoch haben Länder wie Guatemala, Bolivien und Gebiete wie Grönland eine indigene Mehrheit, woraus ersichtlich ist, dass eine Unterlegenheit aufgrund der Menschenzahl nicht immer zutrifft.⁴⁵

Im folgenden Kapitel werde ich einen kurzen Einblick in den Verlauf des internationalen rechtlichen Denkens geben. Einer der wichtigsten Faktoren für die heutige Diskriminierung von indigenen Völkern ist in der historischen Entwicklung zu finden.

⁴³ Vgl. Daes, Erica-Irene: On the Relations Between Indigenous Peoples and States. Without Prejudice, Vol. III, 44.

⁴⁴ Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities/ E.91.XIV.2 (Human Rights Study Series). New York: UN, 1991, Para.568.

⁴⁵ Vgl. Thornberry: Indigenous, 52.

1.5 Indigene Völker und das internationale Recht – geschichtliche Entwicklung

Das internationale Recht wird von Kritikern und indigenen Aktivisten als eurozentrisches System wahrgenommen. Sie sehen einen Kreislauf der Unterdrückung durch das wirtschaftliche, politische und rechtliche System des Westens. Die darauf aufbauende Gesetzgebung sei Teil der Zerstörung der indigener Kultur, sie werde von „den Anderen“ gemacht; sie baue auf einem Denken auf, das ihnen fremd ist. Das Paradoxon ist, dass diese Kritiker und Aktivisten trotzdem auf dieses internationale, als eurozentrisch wahrgenommene Recht bauen und hoffen. Während also die universelle Abhandlung von Recht durch die internationale Gesetzgebung als imperialistisch gesehen wird, verspricht das Gesetz, das einen unterdrückt, gleichzeitig Befreiung.⁴⁶

1.5.1 Von der Kolonialisierung zur Schutzherrschaft

Die indigene Bevölkerung wurde weltweit besonders durch die Kolonialisierung ihrer Gebiete geschädigt. Zu Beginn dieser Kolonialisierung kamen die Europäer mit ihrem eurozentrischen und christlichen Rechtsdenken in die neue Welt. Patrick Thornberry fasst dies zusammen:

„Their critical essays embody the vocabularies of medieval theology, Christocentric and philosophical natural law, the Ius Gentium, Canon Law, Roman Law; they implicate discourses of Crusade, contemporary polemics on rights of infields, the Aristotelian theory of natural slavery, and Papal claims in the temporal realm. While the complex nexus of references refined the essence of a sixteenth-century political and intellectual system (which can be anachronistically styled “international law” only for ease of reference), the law thereby distilled was at once Eurocentric, Christian, provincial and aggressive in its incorporation of those who played no part in its making.”⁴⁷

⁴⁶ Vgl. Thornberry: Indigenes, 62f.

⁴⁷ Ebd., 64.

Die indigene Bevölkerung Amerikas hatte die Wahl, entweder die **Bedingungen der Kirche** unter der Autorität des Papstes und der spanischen Krone anzuerkennen – oder angegriffen und bezwungen zu werden.⁴⁸

Im späteren Prozess der **Säkularisierung** bewegte sich zwar der Diskurs in Richtung Unabhängigkeit, gleichzeitig ging aber die Europäisierung weiter und Verträge, die nicht auf europäischen Mustern beruhten, wurden vermieden. Die diesbezüglichen Debatten wurden von Philosophen wie Thomas Hobbes und Emer de Vattel untermauert.⁴⁹

Als sich schließlich das internationale Recht von den religiösen Rahmenbedingungen entkoppelt hatte, war die Position der Indigenen eingebettet in ein rechtliches Denken von der **Hierarchie der Zivilisationen**; dazu Hegel (1770-1831): *„The civilized nation is conscious that the right of barbarians are unequal to its own and treats their autonomy only as a formality.“*

Weitergeführt und angespornt wurde diese Theorie von Anthropologen und Soziologen, Kulturhistorikern und Rechtsschulen. Außerdem wurde sie vom darwinschen Gedankengut untermauert.⁵⁰

Viele europäische Juristen des 18. und 19. Jahrhunderts sahen indigene Völker in einer niedrigen Zivilisationsstufe, deren Form von sozialer Organisation und deren Konzept von Eigentum ihnen unbegreiflich war und unvereinbar mit den „fortgeschrittenen Modellen“ ihrer eigenen Kultur. Mit der naiven Logik des Nicht-Verstehenden bzw. Nicht-Verstehen-Wollenden bezeichneten sie indigenes Land als **„Terra Nullius“**, also als ein Land das niemandem gehörte.⁵¹

Nach der radikalen Verleugnung von indigenen Rechten durch die Terra Nullius-Logik folgte eine Position der Kolonialmächte, in der ihre Unterstützung und ihre Verantwortung gegenüber den „rückständigen“ Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck kam, die sogenannte **Schutzherrschaft**. Die „zivilisierten“ Länder sahen sich

⁴⁸ Vgl. Falkowski, James: Indian Law/Race Law: A Five Hundred Year History. New York: Praeger, 1992, 11f.

⁴⁹ Vgl. Thornberry: Indigenous, 70.

⁵⁰ Vgl. Thornberry: Indigenous, 72.

⁵¹ Vgl. Ebd., 74.

verpflichtet, den moralischen und materiellen Standard der eingeborenen Völker anzuheben und ihnen den „Segen der Zivilisation“ zu bringen.⁵²

1.5.2 Von frühen Verträgen bis heute

Einige indigene Gruppen kamen schon früh mit dem internationalen Recht in direkten Kontakt. Die Kolonialmächte ihres Landes schlossen mit ihnen Verträge ab, bei denen es aus indigener Sicht jedoch Unklarheiten gab - denn das Rechtsverständnis war unterschiedlich. Hinzu kam, dass die nicht-indigene Version sprachlich oft viel klarer ausgeführt war, so dass die Ziele der Kolonialherrscher erreicht werden konnten, ohne auf Widerstand zu stoßen. In manchen Fällen war eine indigene Version erst gar nicht vorhanden. Die Verträge wurden oft von Seiten der Kolonialmächte gebrochen und ignoriert.⁵³

Diese rechtlichen Unklarheiten bestehen in vielen Ländern bis heute und sind der Grund für schwere Diskriminierungen der Indigenen Völker. Vor allem in den Fallbeispielen von Neuseeland (3.1) und den USA (3.2) wird diese Problematik deutlich.

Bis zur Mitte des 20. Jahrhundert hat das internationale Recht auch keinen Abstand von der Doctrine der *terra nullius* genommen. Eine Bewegung von indigenen Organisationen auf internationaler Ebene begann. Es gab einige Anträge von indigenen Gruppen auf Selbstverwaltung, die allerdings keinen Erfolg hatten. Die entscheidende Wende kam 1975 mit dem „Western Sahara“-Fall. Dabei lautete die beratende Meinung des internationalen Gerichtshofes:

„...the concept of res nullius, employed at all periods, to the brink of the twentieth century, to justify conquest and colonization, stands condemned. It is well known that in the sixteenth century Francisco de Vitoria protested against the application to the American Indians, in order to deprive them of their lands, of the concept of res nullius. This approach by the eminent Spanish jurist and canonist, which was adopted by Vattel...

⁵² Vgl. Ebd., 76f.

⁵³ Vgl. Thornberry: Indigenous, 81f.

was hardly echoed at all at the Berlin Conference of 1885. It is however the concept which should be adopted today.”⁵⁴

Ein weiterer wichtiger Fall gegen das Konzept der terra nullius war 1992 „Eddie Mabo and Others v The State of Queensland“ in Australien. Ein Zitat von Brennan J.: *„If it were permissible in past centuries to keep the common law in step with international law, it is imperative in today’s world that the common law should neither be nor be seen to be frozen in an age of racial discrimination.”⁵⁵*

Seit den 1970er Jahren gab es einen starken Aufschwung für die Rechte indigener Völker. Gründe dafür sind die Fokussierung der UN auf dieses Thema und auch die Aktivitäten der vielen aktiven indigenen Organisationen, die gemeinsam versuchen, politischen Druck auszuüben. Langsam können sie Erfolge aufweisen.

Nachdem 1982 vom „Economic and Social Council“ (ECOSOC) die IWGIP als beratendes Organ ins Leben gerufen wurde, konnte nach anfänglichen Schwierigkeiten der Entwurf einer Deklaration für indigene Rechte ausgearbeitet werden, der im September 2007 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde. Die IWGIP hat den Auftrag indigene Themen in Bezug zu der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber auch zu Kultur, Umwelt, Bildung Gesundheit und allgemeinen Menschenrechten zu diskutieren.⁵⁶

Die „United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“ wird auf ihrer Homepage⁵⁷ wie folgt beschrieben:

“It is a comprehensive statement addressing issues such as collective rights, cultural rights and identity in addition to rights to education, health, employment and language among others. The Declaration emphasizes the right of indigenous peoples to maintain and strengthen their own institutions, cultures and traditions and to pursue their development in accordance with their aspirations and needs. The Declaration will

⁵⁴ ICJ Rep. 1975, 86-7, zitiert nach: Thornberry: Indigenous, 84.

⁵⁵ (1992) 11Leg.Rep., 10, zitiert nach: Thornberry: Indigenous, 85.

⁵⁶ Vgl. UNPFII: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/about_us.html, 12.09.2011

⁵⁷ UNPFII: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>

undoubtedly assist indigenous peoples in their efforts to combat discrimination and racism.”⁵⁸

Aber auch das Menschenrechtskomitee, das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), das Komitee für die Rechte des Kindes (CRC), das Komitee gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Komitee gegen Rassendiskriminierung (CERD) haben gewisse neue Schwerpunkte auf indigenen Themen gesetzt. Die Struktur und die Einflüsse dieser Komitees werden im folgenden Kapitel genauer erläutert. Das Hauptaugenmerk bleibt dabei immer auf dem Einfluss von CERD auf die Rechte indigener Völker.

⁵⁸ UNPFII: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html> (05.06.2011)

Abschnitt 2:

UN Konventionen, Rassendiskriminierung und indigene Völker

2 UN Konventionen, Rassendiskriminierung und indigene Völker

2.1 Der Aufbau der UN-Menschenrechtscharta

Basis für den Schutz indigener Völker sind die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und die Gremien, die diese umsetzen. Deshalb widme ich diesem Thema und seiner Umsetzung für die Indigenen Völker im Folgenden mehr Raum.

Das ausdrückliche Bekenntnis der Vereinten Nationen zu den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte wurde 1945 durch die **Menschenrechtscharta** definiert. Die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**⁵⁹ (Universal Declaration of Human Rights (UDHR), Deklaration der Menschenrechte oder UN-Menschenrechtscharta genannt) legt die Inhalte der Menschenrechte konkret fest. Entworfen wurde die Deklaration von Vertretern aus allen Regionen der Welt mit unterschiedlichen rechtlichen und kulturellen Hintergründen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung (General Assembly) der Vereinten Nationen in Paris verkündet. Das erste Mal in der Geschichte wurden grundlegende, universal gültige Menschenrechte festgelegt.⁶⁰

Die UN-Menschenrechtscharta (Charter of Human Rights) wird durch untergeordnete Institutionen (die sog. „Charter Bodies“) umgesetzt, die auch ihre Einhaltung kontrollieren. An der Spitze dieser „Charter Bodies“ steht die Generalversammlung (General Assembly). Diese umfasst Repräsentierende aus allen Staaten, die sich einmal jährlich in New York treffen. Bei dieser Jahresversammlung werden die wichtigsten Menschenrechtsabkommen adoptiert und zur Signatur freigegeben. Die Durchführung der operativen Aufgaben wird von mehreren Komitees übernommen, die sich auf unterschiedliche Bereiche konzentrieren. Ein solcher Bereich umfasst die sozialen, humanitären und kulturellen Anliegen, vertreten durch den Wirtschafts- und Sozialrat der

⁵⁹ UN-Dokument: A/RES/217

⁶⁰ Vgl. UN: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>; (01.05.2011)

UN (ECOSOC).⁶¹ Auch ergänzende Nebengremien und Deklarationen wurden von der Generalversammlung gegründet, wie zum Beispiel der „Special Council on Decolonization“ oder die „Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“. Die Deklaration für indigene Rechte hat unter anderem einen wesentlichen Einfluss auf die ICERD, trotz unterschiedlicher Inhalte. Diese unterschiedlichen Apparate üben einen wesentlichen Einfluss aufeinander aus, vor allem wenn es um die Interpretation der Texte geht.⁶²

Dazu Thornberry: *“As the Declaration influences treaty body practice, so will CERD and other treaty body practice impact on the interpretation of the Declaration.”*⁶³

Einige der thematischen Abläufe der Menschenrechtskommission (CHR) sind relevant für die Probleme von indigenen Völkern. Für Organisationen, die eine internationale Strategie zur Sicherung der Rechte von indigenen Völkern erarbeiten möchten, ist es wichtig, diese Abläufe und Handlungsmöglichkeiten zu kennen und zu wissen, wie diese zu nützen sind.⁶⁴

2.2 UN-Menschenrechtsabkommen und ihre Überwachungskomitees

Es wurden bisher sechs Hauptabkommen in Kraft gesetzt. Die Sicherung und Überprüfung der dort festgelegten Rechte und Pflichten wird durch das jeweilige Überwachungskomitee übernommen:

- Das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (CERD),
- das Menschenrechtskomitee (das den internationalen Pakt über zivile und politische Rechte überwacht) (ICCPR),
- das Komitee über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR),

⁶¹ Vgl. Nettheim, Garth: The UN Charter-based human rights system: an overview. In: Pritchard, Sarah (Hg.): Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights. London: Zed Book Ltd, 1998, 34.

⁶² Vgl. Thornberry, Patrick: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples into CERD Practice. In: Allen, Stephen; Xanthaki, Alexandra (Hg.): Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Oregon: Hart Publishing, 2011, 61-91.

⁶³ Ebd., 90.

⁶⁴ Vgl. Ebd., 39.

- das Komitee gegen die Diskriminierung von Frauen (CEDAW),
- das Komitee gegen Folter (CAT) und
- das Komitee für die Rechte des Kindes (CRC).

Die Komitees (die sog. „Treaty Bodies“) bestehen aus unabhängigen Experten, die von jenen Ländern ausgewählt werden, die die Konvention unterzeichnet haben. Auffällig ist die geringe Anzahl von Frauen in den Komitees – außer beim CEDAW, wo das Komitee ausschließlich aus Frauen besteht. Immer wieder wird auch die Produktivität der Komitees thematisiert, da häufig Arbeitsvolumen und Zeitdruck die Qualität der Arbeit verringern.⁶⁵

Die Funktionen der Komitees sind in den entsprechenden Abkommen (Convenants) festgelegt. Alle Komitees verfassen Berichte über ihre Aktivitäten und schicken diese einmal im Jahr oder alle zwei Jahre an die General Assembly. Oft sind die Berichte nichtssagende Aufzeichnungen über das Erhalten und Nicht-Erhalten der Staatenberichte; manchmal enthalten sie aber auch offene und aufrichtige Diskussionen über Probleme in bestimmten Ländern.⁶⁶

Eine weitere Aufgabe der Komitees ist es den Kontakt zu NGOs zu pflegen und deren „shadow-reports“ entgegenzunehmen. Die Shadow-Reports werden von den NGOs separat ausgearbeitet und dem dementsprechenden Komitee übermittelt. Die darin beinhalteten zusätzlichen Informationen zu den Fällen sind eine wichtige Ergänzung zu den Berichten der Staaten und für die Arbeit der Komitees.⁶⁷ (mehr dazu in Kapitel 2.4.2)

⁶⁵ Vgl. Charlesworth, Hilary: The UN treaty-based human rights system: an overview. In: Pritchard, Sarah (Hg.): Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights. London: Zed Book Ltd, 1998, 66f.

⁶⁶ Vgl. Ebd., 68.

⁶⁷ Vgl. International Human Rights Law Group:

http://www.hrlawgroup.org/resources/content/IHRLG_CERDShado_Guidelines.pdf, (14.09.2011)

2.3 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)

2.3.1 Überblick

Das wesentlichste Instrument der UN gegen die Diskriminierung von Menschengruppen ist die ICERD. Die Konvention entstand nach der gleichnamigen Deklaration aus 1963, wurde 1965 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und trat als erste der sieben Menschenrechtsabkommen am 4. Januar 1969 in Kraft. Heute zählt die Konvention 174 teilnehmende Staaten⁶⁸. Der Text beinhaltet eine Präambel mit 12 Paragraphen, 7 substantielle Artikel (Teil 1), weitere 9 Artikel betreffend der Umsetzung (Teil 2) und 9 Artikel für das In-Kraft-Treten, Anklagebestimmungen, Änderungen, Vorbehalte usw. (Teil 3).⁶⁹ Die Konvention ist das Herzstück der globalen Maßnahmen gegen Rassismus.⁷⁰

Das Abkommen verbietet rassistische Gesetze und Handlungen sowie rassistische Propaganda, Hassreden und dergleichen und fordert die Etablierung von wirksamem Rechtsschutz, angemessene Entschädigungen etc.; es verpflichtet die Staaten dazu, Maßnahmen zur Gleichberechtigung, zu einem vielfältigen Kulturverständnis und zum Abbau von Vorurteilen einzuleiten.⁷¹

2.3.2 Philosophie und Abgrenzungsschwierigkeiten

*“...Convinced that any doctrine of superiority based on racial differentiation is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous, and that there is no justification for racial discrimination, in theory or in practice, anywhere,
Reaffirming that discrimination between human beings on the grounds of race, colour or ethnic origin is an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and is*

⁶⁸ UN: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en (26.01.2011)

⁶⁹ Vgl. Thornberry: Indigenous, 199.

⁷⁰ Ebd., 201.

⁷¹ Nowak, Manfred: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag, 2002, 98.

capable of disturbing peace and security among peoples and the harmony of persons living side by side even within one and the same State... ”⁷²

Zunächst ergibt sich die fast philosophische Frage, inwieweit es überhaupt möglich ist, eine globale Erscheinung wie die Diskriminierung bestimmter Menschengruppen zu eliminieren. Michael Banton, englischer Sozialanthropologe schrieb, dass die Konvention auf einer mehr oder weniger noblen Lüge basieren würde, nämlich dass Rassendiskriminierung komplett beseitigt werden könne. Dieses extreme Ziel sei deshalb gewählt worden: „*because it made possible the mobilization of international opinion to combat a nearly universal evil*“.⁷³ Banton erörtert weiter, dass eine schwächere Argumentation, wie die der Reduktion statt der Eliminierung, möglicherweise die Mobilisierung verringern würde, da das Ziel ein geringeres wäre.⁷⁴

Für die Konvention und die ihr vorangegangene Deklaration ist Diskriminierung ein Grundübel dieser Welt; speziell Systeme wie die (inzwischen überwundene) Apartheid, die Segregation oder die Separation sind ihr ein Dorn im Auge. Die Präambel legt großen Wert auf die Gleichheit und Würde aller Menschen und weist auf die schädlichen Konsequenzen hin, die rassische Diskriminierung für das friedliche Zusammenleben mit sich bringt. Immerhin ist die Konvention im Schatten der Apartheid entstanden, was in Artikel 3 zum Ausdruck kommt, der speziell „racial Segregation“ und Apartheid verdammt.⁷⁵

Verbunden mit der Unterbindung von Separation entstehen allerdings Schwierigkeiten für ethnische Gruppen, die ein gewisses Grad an Separation fordern, um ihre Identität erhalten zu können.⁷⁶ Aus diesem Grund waren einige Mitglieder des Komitees mit General Recommendation XIX⁷⁷ nicht ganz zufrieden und verwiesen auf die „harmlose

⁷² ICERD: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf>. (26.01.2011)

⁷³ Banton, Michael: International Action Against Racial Discrimination. Oxford: Clarendon Press, 1996, 305.

⁷⁴ Vgl. Ebd., 73.

⁷⁵ Vgl. Banton: International Action, 200ff.

⁷⁶ Vgl. Thornberry: Indigenous, 202.

⁷⁷ General Recommendations sind allgemeine Empfehlungen des Komitees zu ausgewählten Themen; genauer erläutert werden diese in Kapitel 2.4.8. General Recommendation XIX bezieht sich auf Artikel 3 der Konvention mit Richtlinien zu „Racial segregation and apartheid“. Ein Auszug ist im Anhang zu finden.

Natur“ von „Chinatowns“.⁷⁸ Auch Banton weist darauf hin, dass die Essenz von Trennungspolitik in der Praxis meistens von denen initiiert wird, die es nicht betrifft, aber andererseits die „Chinatowns“ dieser Welt ein Produkt der freien Wahl jener Menschen, die darin leben, seien.⁷⁹

Es ist oft nur ein sehr schmaler Grat zwischen einer erzwungenen und einer freiwilligen Absonderung einer Gruppe. Eine freie Wahl zum Schutz der Gruppe, die ihre unverwechselbare Kultur erhalten will, und die damit verbundene territoriale Komponente sind besonders relevant für die Rechte indigener Völker – wie ich im Folgenden zeigen werde.

2.3.3 Die Konvention und indigene Völker

Zweifellos gehören indigene Völker zu jenen Menschengruppen, die aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Andersartigkeit und oft auch ihrer Unterzahl diskriminiert werden. Aus diesem Grund beschäftigt sich das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung schon seit geraumer Zeit auch mit den Rechten indigener Völker. Doch viele Staaten, in denen solche Völker leben, erkennen die ethnische Vielfalt nur langsam an. In den ersten Berichten und Reaktionen auf Anfragen des Komitees wurde die Existenz von indigenen Gruppen oft komplett bestritten. Hinzukommend haben einige Staaten die Existenz von jeglicher Diskriminierung in ihrem Land verleugnet.⁸⁰ *Venezuela* zum Beispiel hat anfangs beides verneint: es hätte weder separate Ethnien im Land noch sei irgendeine Form der Diskriminierung spürbar.⁸¹ *Brasilien* gab zwar zu, eine Vielfalt an Ethnien zu unterscheiden und anzuerkennen, leugnete aber ebenfalls ethnische Diskriminierung im Land.⁸² Das Komitee reagierte auf diese Berichte mit Vorsicht und Skepsis.⁸³

⁷⁸ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/SR.1078 (February/March 1995).

⁷⁹ Vgl. Banton: *International Action*, 200ff.

⁸⁰ Vgl. Ebd., 210.

⁸¹ Vgl. UN-Dokument: A/31/18, Para.126.

⁸² Vgl. UN-Dokument: A/31/18, Para.124.

⁸³ Vgl. Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: University Press, 1991, 30.

Die politische Handlungsweise der Staaten in Bezug auf indigene Völker wurde in den 70er Jahren genauer untersucht. Daraus resultierte ein steigendes Interesse des CERD; Gerade in den letzten Jahren wurde die Sorge um indigene Themen intensiver und tiefgreifend, was an den Forderungen und an den Reaktionen auf die Berichterstattung sichtbar wird.

Besonderheiten der Konvention

Bei den meisten Menschenrechtsinstrumenten wird die Frage nach der Angehörigkeit zu einer der bekannten Gruppen nicht näher ausgeführt. Umso wichtiger ist der Kommentar über die Zugehörigkeit zu einer Gruppe in General Recommendation VIII, in dem folgendes normatives Statement gemacht wird: „Membership of a group shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned”.⁸⁴

Dies spiegelt das Statement der in Kapitel 1.2.1 erwähnten ILO Konvention Nr. 169 wieder: Selbstidentifikation solle ein fundamentales Kriterium für die Zugehörigkeit zu einem indigenen Volk oder einer Stammesgruppe sein.⁸⁵

Patrick Thornberry fasst die indigene Gruppen betreffenden Arbeitsfelder des Komitees wie folgt zusammen:

“The Committee has often been concerned with specific threats to indigenous lands, though such interferences as invasions, evictions, displacements and the denial by force of a right to return to lands, mining activities and tourism, as well as failure to deliver expeditiously an appropriate or promised legal regime including the demarcations of lands. CERD has also drawn attention to indigenous own language or bilingual education, legislation on the use of indigenous languages before legal and administrative authorities, the translation of the Convention into indigenous languages, political

⁸⁴ UN-Dokument: A/47/18, Para.91.

⁸⁵ Vgl. Thornberry: Indigenous, 206.

participation, as well as vulnerability and general discrimination in a variety of social spheres.”⁸⁶

2.3.4 Die Artikel 1-7

Die Artikel 1 bis 7 sind der erste Teil der Konvention und legen die Pflichten der Staaten fest. Aufgrund ihrer Bedeutung auch für indigene Völker gehe ich näher auf die einzelnen Artikel ein.

Artikel 1 – Die Definition von Rassendiskriminierung

Die Definition von Rassendiskriminierung nach Artikel 1, Paragraph 1 wurde in Kapitel 1.3 bereits erläutert und zitiert. Zu ergänzen ist an dieser Stelle die bemerkenswerte Genauigkeit der Definition, die weit über den ethnisch diskriminierenden Kontext des Kolonialismus hinausgeht, und die wichtige Kriterien wie Herkunft und nationalen oder ethnischen Ursprung zu „Rasse“ und Hautfarbe ergänzt. Dadurch umfasst die Definition eine weite Bandbreite an tief-verwurzelten Diskriminierungen wie jene gegen Minderheiten oder indigene Völker.⁸⁷

Von Bedeutung sind auch Artikel 1.2 und 1.3, die den Staaten Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern erlauben. Staaten dürfen also die Konvention so auszulegen, dass sie keinen Einfluss auf die Gesetze zur Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung hat, es sei denn, diese Vorschriften diskriminieren Angehörige eines bestimmten Staates. Das CERD vertritt allerdings den Standpunkt, dass die Konvention auch für Diskriminierung von Immigranten und Ausländern anwendbar ist.⁸⁸

Artikel 1.4 der Konvention erlaubt Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter ethnischer Gruppen oder

⁸⁶ Ebd., 214f.

⁸⁷ Vgl. Tanaka, A., Nagamine, Y.: The International Convention on the Elimination of Racial Discrimination: A Guide for NGOs. London: Minority Rights Group, 2001, 2. Zu finden auf: <http://www.imadr.org/> (03.02.2011)

⁸⁸ Vgl. Ebd., 2.

schutzbedürftigen Personen zu unterstützen, damit diese die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen können (positive Diskriminierung).

Artikel 2 – Die Pflicht, Diskriminierung zu eliminieren und Verständnis zu fördern

Artikel 2.1 postuliert für die Staaten die Pflicht dafür zu sorgen, dass nicht nur alle öffentlichen Behörden und Einrichtungen, national und regional, jegliche rassistisch-diskriminierende Handlungsweise unterlassen, sondern dass sie auch effektive Maßnahmen setzen müssen, um behördliche, nationale und regionale Politpraktiken zu überprüfen, und um Gesetze oder Bestimmungen, die rassistische Diskriminierung zur Folge haben, zu verbessern, aufzuheben oder zu annullieren.⁸⁹

In Artikel 2.2 fordert die Konvention die Staaten auf, konkrete Maßnahmen in sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sonstigen Bereichen einzuleiten, wenn die Umstände es verlangen, um hinreichenden Schutz und Entwicklungsmöglichkeit für benachteiligte ethnische Gruppen oder Einzelpersonen zu sichern.⁹⁰

Artikel 3 – Segregation und Apartheid

Artikel 3 spiegelt die Entstehungszeit der Konvention im Schatten der Apartheid und richtet sich ausschließlich an die damalige Segregation in Form der Apartheid in Südafrika. Sie verpflichtet in diesem Artikel ihre Vertragsstaaten dazu, alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und zu eliminieren.⁹¹

Artikel 4 – Rassistische Propaganda, Organisationen und Aktivitäten

In Artikel 4 verpflichten sich die Vertragsstaaten, unmittelbare Maßnahmen zu treffen um jegliches Aufkeimen von Rassendiskriminierung oder Hetze zu unterbinden. Dabei geht es darum,

⁸⁹ Vgl. Ebd., 3.

⁹⁰ Vgl. Ebd.

⁹¹ Vgl. Ebd., 4.

- (a) dass die Verbreitung von rassistischen Ideen, die auf der Überlegenheit einer „Rasse“ beruhen und Rassenhass hervorrufen, verboten werden müssen. Auch die Finanzierung von rassistischen und gewalttätigen Handlungen muss nach dem Gesetz eine strafbare Handlung sein;
- (b) dass alle Organisationen oder organisierten Propagandatätigkeiten welche Rassendiskriminierung fördern, als gesetzlich strafbar anzuerkennen sind;
- (c) dass jegliche Förderung von Rassendiskriminierung durch eine staatliche oder örtliche Behörde unzulässig ist.⁹²

Artikel 5 – Gleiche Rechte

Aufgrund des sehr umfangreichen Artikel 5 müssen die Vertragsstaaten garantieren, dass alle Gruppen und Individuen, unabhängig ihrer „Rasse“, Hautfarbe oder nationaler oder ethnischer Herkunft,

- das Rechte auf gleichberechtigte Behandlung vor den Strafgerichten und allen sonstigen Organen der Rechtspflege genießen können.
- das Recht auf Sicherheit und Schutz vor Gewalt oder Körperverletzung haben, egal ob die Handlungen von Staatsbediensteten, einer Privatperson oder einer Gruppe verübt werden.
- eine Reihe von politischen Rechten haben, wie das Wahlrecht, das Recht auf Partizipation in der Regierung, bei öffentlichen Angelegenheiten und im öffentlichen Dienst.
- definierte Bürgerrechte haben, unter Anderem das Recht auf Staatsangehörigkeit, das Recht alleine oder in Verbindung mit Anderen Vermögen als Eigentum zu besitzen, das Recht zu erben und das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.
- eine Liste an wichtigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten haben, wie das Recht auf Arbeit und arbeitsrechtlichen Schutz, das Recht auf Zugang zu Gesundheitsfürsorge und soziale Dienstleistungen, das Recht auf Ausbildung und das Recht auf gleichberechtigte Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten.
- das Recht auf Zugang zu öffentlichen Plätzen oder Diensten haben, auch wenn diese in privatem Besitz sind, wie Verkehrsmittel, Hotels, Restaurants, Parks usw.⁹³

⁹² Vgl. Ebd.

Artikel 6 – Zugang zu juristischen Einrichtungen und Kompensationen

Zu oft sind Opfer von Menschenrechtsverletzungen damit konfrontiert, dass ihre Klagen ignoriert oder Anträge für Kompensationen nicht ernst genommen werden.

Die ICERD fordert in Artikel 6 die Vertragsstaaten dazu auf, durch ihre nationalen Gerichte und staatlichen Einrichtungen effektiven Schutz und Rechtsbeihilfe gegen jegliche rassistisch diskriminierenden Handlungen, die im Widerspruch zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten der Konvention stehen, zu gewährleisten. Dies inkludiert das Recht auf eine schnelle und adäquate, gerichtlich festgelegte Entschädigung für den erlittenen Schaden.⁹⁴

Die Staaten haben eine gewisse Flexibilität zur Verfügung um diesen Artikel zu gewährleisten. Da durch nationale Gerichte und staatliche Einrichtungen effektiver Schutz und Rechtsbeihilfe gegeben sein muss, kann eine Bandbreite an Maßnahmen oder Institutionen, wie Einigung, Schlichtung oder Mediation gewählt werden oder gewisse Ministerien oder administrative Organe mit dem Fall beauftragt werden.⁹⁵

Artikel 7 – Bildung und Information

In diesem Artikel verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, umgehende und effektive Maßnahmen in den Bereichen Kultur, Bildung, Information und Unterricht zu treffen, um rassistische Vorurteile zu bekämpfen und Freundschaft, Toleranz und Verständnis zwischen nationalen und ethnischen Gruppen zu fördern. Auch die Grundsätze der Vereinten Nationen, der Menschenrechte und der ICERD sollen verbreitet werden.⁹⁶

⁹³ Vgl. Ebd., 5.

⁹⁴ Vgl. Ebd.

⁹⁵ Vgl. Ebd.

⁹⁶ Vgl. Ebd., 5f.

2.4 Das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (CERD)

Von Anfang an war klar, dass die Konvention nur dann effektiv sein könne, wenn es auch ein unabhängiges Kontrollorgan gäbe. Für diesen Zweck wurde 1970, unter Artikel 8 der Konvention, das „Committee on the Elimination of Racial Discrimination“ (im weiteren nur noch „CERD“ oder einfach „das Komitee“ genannt) eingerichtet, das somit das erste derartige Komitee der UN war.⁹⁷ Die Notwendigkeit eines Komitees wird in der jeweiligen Konvention festgelegt. Mit dem Inkrafttreten der Konvention entsteht das dazugehörige Überwachungskomitee.⁹⁸ In der Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung wird die Schaffung des Komitees und genaue Bestimmungen zur Umsetzung unter Artikel 8 beschrieben. Artikel 8 Paragraph 1 lautet:

„There shall be established a Committee on the Elimination of Racial Discrimination (hereinafter referred to as the Committee) consisting of eighteen experts of high moral standing and acknowledged impartiality elected by States Parties from among their nationals, who shall serve in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution and to the representation of the different forms of civilization as well as of the principal legal systems.“⁹⁹

2.4.1 Die Beschaffenheit von CERD

Das Komitee besteht aus 18 unabhängigen Experten, die von den Staaten in Übereinkunft mit Artikel 8 der Konvention für einen Zeitraum von 4 Jahren gewählt werden. Wahlen für 9 der 18 Mitglieder werden alle 2 Jahre gehalten, damit eine Balance zwischen Kontinuität und Wechsel in der Zusammenstellung des Komitees entstehen kann.¹⁰⁰ Die Mitglieder werden zwar von den Ländern aufgestellt, ein ausgewähltes Mitglied handelt aber nicht mehr für sein Land, sondern im Dienste der Konvention und für die Sicherstellung ihrer Implementierung. Man spricht deshalb von einem Expertengremium

⁹⁷ Wie erwähnt, wurden in den folgenden Jahren fünf weitere Ausschüsse für vergleichbare Einrichtungen mit ähnlichen Funktionen geschaffen: das Menschenrechtskomitee (HCR), das Komitee für die Eliminierung der Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW), das Komitee gegen Folter (CAT), das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und das Komitee für die Rechte des Kindes (CRC).⁹⁷

⁹⁸ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/workingmethods.htm>; (18.11.2010)

⁹⁹ UN: <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>,

¹⁰⁰ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/members.htm>; (18.11.2010)

und nicht von einem „politischem Gremium“. Im Falle einer erneuten Nominierung können sie wiedergewählt werden.¹⁰¹

Die UN beschreibt die Mitglieder des Komitees als: *“...independent experts who are persons of high moral standing and acknowledged impartiality. Consideration must also be given to equitable geographical distribution and to the representation of the different forms of civilization as well as of the principal legal systems.”*¹⁰²

Zweimal jährlich treffen sich die 18 Mitglieder des Komitees und die Delegationen der Mitgliedsländer der Konvention für drei Wochen in Genf. Die Hauptaufgabe des Komitees ist es, die Berichte der Länder zu überprüfen und durch regelmäßige Treffen und durch die Ausarbeitung der „Concluding Observations“ den Dialog aufrecht zu erhalten. In Sonderfällen können auch weitere Maßnahmen eingeleitet werden.

Das Komitee übermittelt jährlich einen Bericht über die Aktivitäten, Vorschläge und generellen Empfehlungen, die es aus der Prüfung der Länderberichte und den enthaltenen Informationen gewonnen hat, an das Generalsekretariat der UN, die diesen Bericht an die General Assembly weiterleitet (Artikel 9.2).¹⁰³

2.4.2 Kooperationen, innerhalb der UN und mit NGOs

CERD kooperiert auch mit anderen Gremien, die im selben Bereich arbeiten. Vor allem für thematische Diskussionen ist eine Zusammenarbeit sehr wichtig; koordiniert wird diese vom Sekretariat. Die Internationale Labour Organisation (ILO), die UN Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), und der UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) arbeiten mit und rund um das Komitee. Mit dem UN “Special Rapporteur on racial discrimination and other issues” und mit der “Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights” findet häufig Rücksprache

¹⁰¹ Vgl. Thornberry, Patrick: *Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective*. Oxford: University Press, 2005, 243.

¹⁰² UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/members.htm>; (18.11.2010)

¹⁰³ Vgl. Tanaka, A., Nagamine, Y.: *A Guide for NGOs*, 6.

statt. Nichtsdestotrotz arbeitet jede Abteilung für ihren eigenen Auftragsbereich und konzentriert sich auf ihre Verantwortlichkeiten.¹⁰⁴

Die Zusammenarbeit mit Non-Governmental-Organisations (NGOs) wird für die Arbeit des Komitees immer wichtiger. Der wesentliche Dialog findet zwar zwischen dem Komitee und den Mitgliedsstaaten statt, doch gerade bei thematischen Diskussionen hat sich der Beitrag von NGOs als sehr befruchtend erwiesen, denn die Recherchekapazitäten des Komitees sind limitiert. Vor allem anerkannte, nationale Menschenrechtsinstitutionen werden in Zukunft für die Arbeit des CERD immer wichtiger werden.¹⁰⁵ Oft werden Anträge an das Komitee von NGOs initiiert, wie an mehreren Fallbeispielen (in Kapitel 3.) sichtbar wird. Die lokalen, nationalen und internationalen NGOs schaffen die Verbindung von indigenen Individuen und Gruppen zu den internationalen Rechtsmöglichkeiten.

Die bereits erwähnten Shadow-Reports von NGOs bieten zusätzliche Informationen und ergänzen die Berichte der Staaten; damit sind sie eine unentbehrliche Unterstützung für die Arbeit des Komitees. Den NGOs geben sie die Möglichkeit eine breite internationale Aufmerksamkeit zu erwecken und dadurch politische Entscheidungen besser beeinflussen zu können. Die „International Human Rights Law Group“ hat 2001 einen Bericht zur Erstellung von Shadow-Reports verfasst: „NGO Shadow Reports under ICERD. Guidelines on preparing non-governmental shadow reports for the review of the US government under the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)“¹⁰⁶:

“Treaty committees like CERD need independent information from which to formulate their questions and identify the areas where State Parties are not fully complying with their obligations. They have called on NGOs to help supply that information. Many NGOs have found that creating shadow reports concerning particular issues or human rights violations on which they work, and which fall within the scope of the treaty, are also useful tools for educating the public, building coalitions, strengthening their own methods

¹⁰⁴ Vgl. Thornberry: A CERD Perspective, 243f.

¹⁰⁵ Vgl. Ebd., 249.

¹⁰⁶ International Human Rights Law Group: “NGO Shadow Reports under ICERD”. 2001.

In: http://www.hrlawgroup.org/resources/content/IHRLG_CERDShado_Guidelines.pdf (14.09.2011)

for holding the government accountable for rights violations, and influencing policy or law reform.”¹⁰⁷

2.4.3 **Berichterstattung (Artikel 9)**

Laut Artikel 9.1 der Konvention sind alle Staaten verpflichtet dem Komitee regelmäßig Berichte über die Umsetzung der in der Konvention verlangten Rechte vorzulegen. Ein Jahr nach Beitritt müssen die Staaten einen ersten ausführlichen Bericht dem Komitee vorlegen, ab dann alle zwei Jahre ein kurzen Bericht¹⁰⁸ und alle 4 Jahre einen umfangreichen Bericht mit Informationen über neue Entwicklungen. Wenn das Komitee dies einfordert, ist zwischendurch auch ein Sonderbericht vorzulegen.¹⁰⁹ Die Berichte sollen folgende Informationen enthalten: über die Einhaltung der Pflichten unter Artikel 1 der Konvention, über die ethnischen Eigenschaften des Landes und über relevante Gesetzestexte, gerichtliche Entscheidungen und Bestimmungen die sich auf Artikel 1 bis 7 der Konvention beziehen.¹¹⁰

Die Hauptaufgabe der CERD ist es, diese Berichte zu analysieren und zu kommentieren und eventuell weitere Informationen von den betreffenden Staaten anzufordern. Das Komitee überprüft jeden Bericht und adressiert seine Anliegen, Bedenken und Empfehlungen an die Staaten in Form von Concluding Observations. Schließlich sendet das Komitee den jährlichen Abschlussbericht an die General Assembly.¹¹¹

Manfred Nowak beschreibt „die Entwicklung des Verfahrens zur Überprüfung periodischer Staatenberichte“ der CERD als wichtige Pionierleistung, da es das erste menschenrechtliche Überwachungsorgan war. Dadurch habe es auch Änderungen im vorgesehenen Berichtszyklus gegeben. „Dennoch wird das Berichtsprüfungsverfahren vor

¹⁰⁷ International Human Rights Law Group: “NGO Shadow Reports under ICERD”. 5.
In: http://www.hrlawgroup.org/resources/content/IHRLG_CERDShado_Guidelines.pdf (14.09.2011)

¹⁰⁸ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>; (10.11.2010)

¹⁰⁹ Vgl. Tanaka, A., Nagamine, Y.: A Guide for NGOs, 7.

¹¹⁰ Vgl. Ebd.

¹¹¹ Vgl. Ebd.

dem Rassendiskriminierungsausschuss im Vergleich zu jenem vor anderen Vertragsüberwachungsorganen als relativ ineffizient qualifiziert“ schreibt Nowak.¹¹²

Die Berichte und Stellungnahmen des Komitees sind auf der OHCHR Internetseite verlinkt (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>). Die jährlichen Berichte sind in unterschiedlichen Sprachen abrufbar¹¹³.

SonderberichterstatterInnen

Werden in einem Staat Menschenrechtsverletzungen vermutet, wird von der Menschenrechtskommission eine Untersuchung vorgenommen. Diese Untersuchungen werden von unabhängigen Experten, sogenannten SonderberichterstatterInnen durchgeführt. Dabei wird unterschieden zwischen einer länderspezifischen und einer themenspezifischen Untersuchung. Die Berichte der Experten sind von großer Wichtigkeit, da sie ausführliche Informationen liefern und mediale Aufmerksamkeit erregen können.¹¹⁴

Seit 1988 werden Mitglieder von CERD zu Länderberichterstattenden ernannt. Sie übernehmen die Aufgabe, den Dialog mit einer der berichtenden Regierungen zu leiten, die Berichte dieses Landes zu überarbeiten und weiterführende Fragen vorzubereiten. Bei den regelmäßigen Treffen, die zweimal jährlich in Genf stattfinden, sind auch Repräsentierende der einzelnen Staaten anwesend. Sie stellen die Berichte ihres Landes vor und sind Ansprechpersonen für Rückfragen und Diskussionen. Der Dialog zwischen den Repräsentierenden der Staaten und den Länderberichterstattenden ist von größter Wichtigkeit für die Arbeit des Komitees und damit für die Implementierung der Konvention.¹¹⁵

¹¹² Nowak, Manfred: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag, 2002, 99f.

¹¹³ Zu finden unter: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?ConvType=17&docType=36>

¹¹⁴ Vgl. Nowak: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 125-130.

¹¹⁵ Vgl. Thornberry: A CERD Perspective, 244f.

2.4.4 Concluding Observations

In der Vergangenheit waren die „Concluding Observations“ (abschließende Beobachtungen) einzelne, persönliche Kommentare von Mitgliedern des Komitees nach der Überprüfung eines Staatenberichtes. Dies hat sich jedoch durch die Einführung von Länderberichterstattenden dahingehend geändert, dass nun, assistiert vom Sekretariat, ein erster Entwurf einer Concluding Observation vorbereitet wird, in dem ein Überblick über positive Entwicklungen, problematische Sachverhalte und konkrete Vorschläge und Empfehlungen zu einem Staat gegeben werden. Dieser erste Entwurf wird unter den anderen Mitgliedern informell verteilt und kommentiert. Der/die Länderberichtersteller/in erstellt dann einen zweiten Entwurf, welcher in formellen, öffentlichen Meetings diskutiert und geändert wird und schließlich vom Komitee angenommen und an das betreffende Land weitergeleitet wird. Als öffentliches Dokument wird er in den jährlichen Bericht des Komitees an die Generell Assembly eingegliedert. Der betreffende Staat kann Kommentare zu den Concluding Observations einreichen, die ebenfalls in den jährlichen Bericht des Komitees eingefügt werden. Insgesamt sind die Concluding Observations als eine wichtige überwachende Maßnahme und ein effektives Werkzeug für die weitere Arbeit zu sehen.¹¹⁶

2.4.5 Inter-state complaints (Artikel 11-13)

Alle Staaten, die die Konvention unterzeichnet haben, haben die Möglichkeit, eine Beschwerde über ein anderes Land einzureichen, wenn dieses gegen die Bestimmungen der Konvention verstößt (Artikel 11.1). Allerdings hat noch kein Mitgliedsland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, vermutlich weil das Prozedere sehr kompliziert und zeitaufwendig ist. Wenn Staaten auf eine Verletzungen oder Defizite in anderen Staaten aufmerksam machen wollen, werden die politischen Einrichtungen der UN bevorzugt, wie zum Beispiel die Kommission für Menschenrechte oder die General Assembly.¹¹⁷

¹¹⁶ Vgl. Tanaka, A., Nagamine, Y.: A Guide for NGOs, 7.

¹¹⁷ Vgl. Ebd., 8.

2.4.6 Individual communication (Artikel 14)

Dieses Verfahren gibt Individuen oder Gruppen von Individuen die Möglichkeit, als Opfer von Diskriminierungen ihre Forderungen, Beschwerden oder Anträge direkt an das Komitee heranzutragen, sofern der betreffende Staat die Konvention und Artikel 14 der Konvention anerkannt hat.

Solche Beschwerden können von jedem Individuum eingereicht werden, das die in der Konvention festgelegten Rechte als verletzt wahrnimmt. Außerdem können Beschwerden von Dritten für ein Individuum eingereicht werden, sofern eine schriftliche Erlaubnis vorliegt (es sei denn die Person ist dazu nicht im Stande).¹¹⁸ Um einen solchen Antrag stellen zu können, muss das Individuum oder die Gruppe alle möglichen staatlichen Rechtswege bereits beschritten haben.

Die Prozedur dieser Kommunikationsmöglichkeit ist aber nicht zu verwechseln mit einer Rechtsprechung vor einem Gericht; die Vorschläge und Empfehlungen des Komitees haben nicht dasselbe rechtliche Gewicht. Sie sind eine unverbindliche Erklärung einer kompetenten quasi-judiziellen Instanz die von den betreffenden Ländern respektiert wird. Die besondere Wirkung so einer Erklärung ergibt sich daraus, dass die Aufmerksamkeit der Medien und der breiten Öffentlichkeit auf diesen Fall gelenkt wird.¹¹⁹

Die Konvention beinhaltet zwar die Möglichkeit dieser Beschwerdeverfahren, die Frage ist nur wie effizient diese genutzt werden können. Manfred Nowak, ein österreichischer Jurist mit Schwerpunkt auf Menschenrechte, beschreibt „das Berichtsprüfungsverfahren vor dem Rassendiskriminierungsausschuss im Vergleich zu jenem vor anderen Vertragsüberwachungsorganen als relativ ineffizient qualifiziert“¹²⁰. Vor allem bei den Beschwerdeverfahren würde „die mangelnde Akzeptanz“ sichtbar werden. Aus diesem Grund wurde das Staatenbeschwerdeverfahren (Inter-state complaints), trotz „epidemischer Ausmaße“ an Rassendiskriminierung, bisher noch nie verwendet und auch

¹¹⁸ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm>; (10.11.2010)

¹¹⁹ Vgl. Ebd.

¹²⁰ Nowak: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 100.

die Individualbeschwerde (Individual communication) „erfreut sich nicht gerade großer Beliebtheit“ (im Schnitt eine Beschwerde weltweit pro Jahr).¹²¹

Die im folgenden Kapitel beschriebenen Handlungsmöglichkeiten des Komitees bieten neben den Dialogen und den Berichten die Möglichkeit mit Problemstaaten in Kontakt zu treten und Druck auszuüben.

2.4.7 Weitere innovative Maßnahmen

Review procedure

Eines der größten Probleme der Komitees sind Länder, die ihre Berichte überhaupt nicht oder sehr verspätet vorlegen. Bei der 39. Sitzung des Komitees 1991 wurde beschlossen, dass in so einem Fall ein Land trotzdem überprüft werden soll, mit dem vorhergehenden Bericht und weiteren relevanten Informationen als Grundlage. Wenn ein Bericht fünf Jahre überfällig ist, wird ein Brief an den betreffenden Staat geschickt, um ihn zu informieren, dass nun überprüfende Maßnahmen eingeleitet werden. Diese Maßnahme soll den Dialog zwischen Komitee und Staat wieder anregen. In einigen Fällen veranlasste es die betreffenden Länder tatsächlich ihren ausstehenden Bericht nachzureichen.¹²²

Early-Warning- & Urgent-Action-Maßnahmen

Eine andere innovative Maßnahme wurde 1994, in der 45. Sitzung des Komitees, eingeführt, als entschieden wurde, dass vorbeugende Maßnahmen ein regulärer Bestandteil des Komitees werden sollten. Diese Maßnahmen beinhalten das Frühwarnsystem (Early Warning) und die dringenden Maßnahmen (Urgent Action).¹²³

Die **Early-Warning-Maßnahmen** werden angewendet, um zu verhindern, dass existierende Probleme in Konflikte eskalieren, oder dass ein früherer Konflikt nicht wieder auflebt. Dies inkludiert Maßnahmen der Vertrauensbildung, mit denen etwa

¹²¹ Ebd.

¹²² Vgl. Tanaka, A., Nagamine, Y.: A Guide for NGOs, 9.

¹²³ Vgl. Ebd.

ethnische Toleranz gestärkt und gefestigt werden soll. Kriterien für Frühwarnmaßnahmen könnten zum Beispiel folgende Situationen bieten:

„...the lack of an adequate legislative basis for defining and prohibiting all forms of racial discrimination, as provided for in the Convention; inadequate implementation of enforcement mechanisms, including the lack of recourse procedures; the presence of a pattern of escalating racial hatred and violence or racist propaganda or appeals to racial intolerance by persons, groups or organizations, notably by elected or other officials; a significant pattern of racial discrimination evidence in social and economic indicators, and significant flows of refugees or displaced persons resulting from a pattern of racial discrimination or encroachment on the lands or minority communities.“¹²⁴

Urgent-Action-Maßnahmen wurden entwickelt um auf Probleme zu reagieren, die umgehende Aufmerksamkeit verlangen, damit ernsthafte Verletzungen der Konvention verhindert oder verringert werden können. Kriterien für die Einleitung dringender Maßnahmen sind zum Beispiel: *„the presence of a serious, massive or persistent pattern of racial discrimination; or a situation that is serious where there is a risk of further racial discrimination.“¹²⁵*

Seit 1993 wurden vom Komitee Entscheidungen, Statements oder Resolutionen zu über 20 Staaten angenommen. Das Komitee hat in diesem Zusammenhang auch zwei vor-Ort Besichtigungen geleitet und in sechs weiteren Fällen die Aufmerksamkeit des Generalsekretariats der UN, des Sicherheitsrates oder anderer relevanter Gremien auf Missstände gelenkt.¹²⁶ Die bekanntesten indigenen Fälle, die unter die Early-Warning-Maßnahmen gefallen sind, betrafen den „Native Title Amendment Act“ von 1998 in Australien, den „Foreshore and Seabed Act“ von 2004 in Neuseeland und den Landrechtsstreit zwischen den USA und den Western Shoshone Indianern.¹²⁷ Die beiden letzteren Fälle werden in Kapitel 3 behandelt.

¹²⁴ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm>; page 4 of 5; (10.11.2010)

¹²⁵ Ebd.

¹²⁶ Vgl. Ebd.

¹²⁷ Vgl. Thornberry: Integrating the UN Declaration, 79.

Diese innovativen Möglichkeiten sind für das Komitee wichtige Ergänzungen, die in vielen Sitzungen weiter ausgebaut werden.¹²⁸ Es zeigt sich, dass durch diese vorbeugenden Handlungsmöglichkeiten verbesserte Resultate herbeigeführt werden können. Immerhin können zwischen den Berichten Jahre vergehen.¹²⁹

2.4.8 General Recommendations und ihre Bedeutung für indigene Völker

Ergänzend zu den regelmäßigen Treffen fasst das Komitee seine diskutierten Ansichten und Vorgehensweisen über Themen, die sich auf rassische Diskriminierung beziehen¹³⁰, in „General Recommendations“ zusammen. In der gesamten Wirkungszeit von CERD, zwischen 1972 und 2011, wurden 34 solcher Empfehlungen erstellt.¹³¹ Diese decken einen weiten Themenbereich ab und ergänzen und erläutern die Haltungen des Komitees gegenüber einzelnen Staaten zu bestimmten Themen.¹³²

Ich habe sieben „General Recommendations“ gefunden, die sich auf die Rechte indigener Völker beziehen (im Anhang sind alle 7 Recommendations in der vollen Originalversion zu finden). In den Concluding Observations sowie bei den Early-Warning und Urgent-Action-Maßnahmen weist CERD die Staaten immer wieder auf diese Empfehlungen hin. Die für indigene Völker bedeutendste ist General Recommendation XXIII, da sie sich ausschließlich auf indigene Völker bezieht. Sie beinhaltet den wichtigen Aspekt des „Free Prior and Informed Consent“ (FPIC), dieses Thema werde ich in einem eigenen Unterpunkt erläutern. Auch General Recommendation XXI möchte ich genauer ausführen, da sie die für indigene Völker grundlegende Selbstbestimmung beschreibt. General Recommendation 8, 24, 25, 29 und 31 werde ich kurz anschnitten, denn sie sind ebenfalls relevant für indigene Völker.

¹²⁸ Im Arbeitsblatt aus der 63ten Sitzung des Komitees wird erwähnt, dass eine Arbeitsgruppe zusammengestellt werden soll, die den Status der Entscheidungen und Empfehlungen, unter dem Frühwarnsystem und den zwingenden Maßnahmen, prüft und weiterführende Vorschläge machen kann. Im August 2007, bei der 71ten Sitzung des Komitees wurden überarbeitete Richtlinien für das Frühwarnsystem und die zwingenden Maßnahmen adoptiert. (UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm>; page 4 of 5; (10.11.2010))

¹²⁹ Vgl. Thornberry, A CERD Perspective, 249.

¹³⁰ Einige der Themen sind zum Beispiel: Gender-Bewusstsein, Roma, Herkunft und Kastenwesen, indigene Völker.

¹³¹ Vgl. UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>; (13.01.2011)

¹³² Vgl. Thornberry, A CERD Perspective, 246.

General Recommendation XXIII on Indigenous Peoples (1997)

Die Situation von indigenen Völkern ist dem Komitee zunehmend ein Anliegen geworden. Deshalb wurde bei der Überprüfung der Staatenberichte immer mehr darauf aufmerksam gemacht, dass die Diskriminierung von indigenen Völkern in den Aufgabenbereich der Konvention fällt, und dass alle adäquaten Mittel verwendet werden müssen um deren Diskriminierung zu unterbinden.

1994 hat die GA das internationale Jahrzehnt der indigenen Völker ausgerufen. Dies war für das Komitee ein Grund, im Zuge einer Empfehlung ihr Anliegen für indigene Völker zu verdeutlichen. Daraus resultierte die **General Recommendation XXIII**, die in der 51. Sitzung des Komitees 1997 verfasst wurde¹³³. Darin wird festgehalten, dass sich das Komitee bewusst darüber sei, dass die indigenen Völker dieser Welt in vielen Regionen starken Diskriminierungen ausgesetzt wurden und noch immer werden, und dass sie oft der Menschenrechte und fundamentaler Freiheiten beraubt werden, vor allem durch den Verlust ihres Landes und ihrer Ressourcen an Kolonialmächte, an kommerzielle Firmen und an Unternehmungen des betreffenden Staates. Eine Konsequenz dessen sei die andauernde Gefährdung ihrer Kultur und ihrer geschichtlichen Identität.¹³⁴

Das Komitee fordert die Staaten zur Beachtung der folgenden Punkte auf¹³⁵:

- a) Indigene Kultur, Geschichte, Sprache und Lebensweise sollen anerkannt und respektiert werden, als Bereicherung für die kulturelle Vielfalt des Staates, und ihr Erhalt soll unterstützt werden.
- b) Es ist sicherzustellen, dass die Angehörigen indigener Völker gleiche Rechte erhalten und frei von jeglicher Diskriminierung sind, vor allem einer, die auf ihrer Identität und Herkunft basiert.

¹³³ Vgl. UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 285/286.

¹³⁴ Vgl. MacKay, *Indigen Fergus: Indigenous Peoples and United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Compilation of Treaty Body Jurisprudence, 1993-2004*. UK: Forest Peoples Programme, 2005, 68.

¹³⁵ Vgl. Ebd., 68f.

- c) Indigenen Völkern sollen die Voraussetzungen ermöglicht werden, nachhaltige Wirtschaft und soziale Entwicklung zu betreiben, die kompatibel mit ihren kulturellen Merkmalen sind.
- d) Es ist sicherzustellen, dass Angehörige von indigenen Völkern gleiche Rechte in Bezug auf die effektive Teilnahme am öffentlichen Leben haben, und dass keine Entscheidungen, die sich direkt auf ihre Rechte und Interessen beziehen, ohne ihre vorherige Zustimmung (informed consent) getroffen wird.
- e) Es ist sicherzustellen, dass die Indigenen Gemeinschaften ihr Recht auf die Ausübung und den Erhalt ihrer Kultur, Traditionen und Bräuche nutzen und ihre Sprache sprechen und erhalten können.

Den folgenden Text möchte ich zitieren, da er direkt die Ansichten und Forderungen des Komitees ausdrückt:

*„The Committee especially calls upon State parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, when they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories. Only when this is for factual reasons not possible, the right for restitution should be substituted by the right to just, fair and prompt compensation. Such compensation should as far as possible take the form of lands and territories.“*¹³⁶

Das Komitee ruft die Staaten, in denen indigene Völker leben, dazu auf, in die Berichte umfangreiche Informationen über die Situation dieser Gruppen zu integrieren.¹³⁷

Exkurs: Free, Prior and Informed Consent (FPIC)

FPIC ist ein grundlegendes Recht und wird in den Empfehlungen des Komitees immer wieder erwähnt. Es ist eine Voraussetzung und Manifestierung für das fundamentale Recht der Selbstbestimmung. Einerseits ist es in General Recommendation XXIII enthalten, andererseits kommt es auch in anderen Empfehlungen und als Einzelforderung

¹³⁶ UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), S.286, Absatz 5.

¹³⁷ Vgl. MacKay: 1993-2004, 69.

vor. Auch die ILO 169 und viele andere internationale Einrichtungen verweisen auf den FPIC als Recht von indigenen Völkern.¹³⁸

Die Bezeichnung FPIC kommt aus dem medizinischen Bereich; dort wurde sie verwendet, um Patienten eine vorherige Zustimmung zu garantieren, bevor ihnen ein Medikament verabreicht wurde oder sonstige Maßnahmen, z.B. operative Eingriffe, gesetzt werden sollten. Heute wird es als politisches Recht anerkannt, das in vielen Situationen für indigene Völker nutzbar ist.¹³⁹

- *Free* bedeutet Freiwilligkeit; kein Druck von außen darf ausgeübt werden.
- *Prior* bedeutet ausreichend zur Verfügung stehende Zeit für einen ausführlichen Informationsaustausch, der auch umfangreiche Diskussionen und Übersetzung in lokale Sprachen beinhaltet. Das Projekt darf nicht beginnen, bevor der Prozess des FPIC abgeschlossen ist und eine Übereinkunft gefunden wurde.
- *Informed* bedeutet alle relevanten Informationen, Meinungen und Positionen, sowohl von projektplanerischer Seite, wie von indigener Seite, anzuhören und zur Verfügung zu stellen. Auch potenzielle Risiken und Vorteile sollen abgeklärt werden.
- *Consent* bedeutet ein eindeutiges Übereinkommen. Alle autorisierten Führungspersonlichkeiten, Vertreter oder Institutionen die von den indigenen Völkern zur Entscheidungsfindung befugt wurden, sollen zustimmen.¹⁴⁰

General Recommendation XXI on the right to self-determination (1996)

Ein Jahr vor General Recommendation XXIII, in der 48. Sitzung des Komitees, wurde **General Recommendation XXI**¹⁴¹ entwickelt. In dieser Empfehlung wird ein Standpunkt bezogen, der drei Hauptmerkmale¹⁴² in Bezug auf indigene Völker aufweist:

¹³⁸ Vgl. International Indian Treaty Council:
http://www.treatycouncil.org/PDF/FPIC_ENG_110908WEB.pdf; (15.05.2011)

¹³⁹ Vgl. Ebd.

¹⁴⁰ Vgl. Ebd.

¹⁴¹ UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 282ff.

¹⁴² Vgl. Thornberry: Indigenous, 216.

- Erstens wird eine **konkrete Verbindung zwischen Selbstbestimmung und Menschenrechten** aufgezeigt. Dabei werden die Ansprüche von ethnischen, religiösen Gruppen und Minderheiten inkludiert.¹⁴³
- Ein zweites Merkmal ist die klare Unterscheidung zwischen **externen und internen Aspekten der Selbstbestimmung**. Der interne Aspekt ist das Recht auf Selbstbestimmung, durch das alle Völker ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung ohne eine äußere Einmischung frei nachgehen können. In dieser Hinsicht gibt es eine Verbindung zu Artikel 5(c)¹⁴⁴ der ICERD: *“In consequence, Governments are to represent the whole population without distinction as to race, colour, descent or national or ethnic origin”*¹⁴⁵.
Der externe Aspekt impliziert, dass alle Völker das Recht haben, ihren politischen Status und ihren Platz in der internationalen Gemeinschaft frei zu bestimmen, basierend auf dem Prinzip der gleichen Rechte. In Zusammenhang mit Artikel 2 der ICERD und anderen internationalen Dokumenten sollen die Regierungen auf die gleichen Rechte von ethnischen Gruppen achten:
*„Governments should be sensitive toward the rights of persons belonging to ethnic groups, particularly their right to lead lives of dignity, to preserve their culture, to share equitably in the fruits of national growth and to play their part in the government of the country of which they are citizens.”*¹⁴⁶
- Ein drittes Merkmal ist entspringt aus der „Declaration on Principles of International Law“ und folgendem Rückschluss: „international law has not recognized a general right of peoples unilaterally to declare secession from a State“¹⁴⁷. Dies schließt die Möglichkeit, Übereinkommen durch Einigung aller Beteiligten zu erreichen, jedoch nicht aus.¹⁴⁸

¹⁴³ Vgl. UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 282.

¹⁴⁴ Artikel 5(c) lautet: “Political rights, in particular the right to participate in elections-to vote and to stand for election-on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service.”

¹⁴⁵ Vgl. Ebd., 283.

¹⁴⁶ Ebd

¹⁴⁷ A/51/18, 125-6; CERD/C/365, Para. 11. Zitiert nach: Thornberry: Indigenous, 216.

¹⁴⁸ Vgl. Thornberry: Indigenous, 216.

Weitere General Recommendations mit Relevanz für indigene Völker

General Recommendation VIII¹⁴⁹ entstand 1990 und bezieht sich auf Artikel 1, Paragraphen 1 und 4 der Konvention und erläutert die Art und Weise, wie in den Berichten Individuen als Angehörige einer gewissen ethnischen Gruppe identifiziert werden. Das Komitee ist der Meinung, dass solche Identifikationen auf Selbstidentifikation der betreffenden Individuen basieren sollen.

General Recommendation XXIV¹⁵⁰ entstand 1999 und bezieht sich ebenfalls auf Artikel 1 der Konvention:

*„...the Convention relates to all persons who belong to different races, national or ethnic groups or to indigenous peoples. If the Committee is to secure the proper consideration of the periodic reports of State parties, it is essential that State parties provide as far as possible the Committee with information on the presence within their territory of such groups.“*¹⁵¹

Dem Komitee war aufgefallen, dass Staaten bestimmte nationale oder ethnische Gruppen oder indigene Völker anerkennen, andere aber missachten. Dadurch sind fehlende, unvollständige und willkürlich gesammelte Daten in den Berichten zu finden. Es fordert die Staaten auf, sich an die vorgegebenen Normen zu halten:

*„The Committee draws the attention of State parties that the application of different criteria in order to determine ethnic groups or indigenous peoples, leading to the recognition of some and refusal to recognize others, may give rise to differing treatment for various groups within a country’s population.“*¹⁵²

General Recommendation XXIX¹⁵³ aus 2002, ergänzt ebenfalls Artikel 1, Paragraph 1 und bezieht sich auf Diskriminierung auf Grund von Herkunft, vor allem auf die

¹⁴⁹ Vgl. UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 274.

¹⁵⁰ Vgl. Ebd., 286f.

¹⁵¹ Ebd., 282, Absatz 1.

¹⁵² Ebd., 286f, Absatz 3.

¹⁵³ UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), S.296ff.

Ablehnung von Personen asiatischer und afrikanischer Herkunft, sowie aus indigenen und anderen Formen der Abstammung.¹⁵⁴

General Recommendation XXV¹⁵⁵ von 2000 bezieht sich auf den Gender-Aspekt von rassistischer Diskriminierung und richtet sich speziell an Frauen, da diese auf Grund ihres Geschlechts oft sexueller Gewalt in Konflikten ausgesetzt sind, zur Sterilisation genötigt oder im informellen Arbeitssektor verschleppt werden. In einigen Gesellschaften werden Frauen Opfer von Vergewaltigung und nachfolgender Verbannung, Verachtung oder Ermordung. Ihr Zugang zu rechtlichen Einrichtungen kann auf Grund ihrer sozialen Stellung verhindert werden.¹⁵⁶

General Recommendation XXXI wurde 2006 entworfen und beschäftigt sich mit der Prävention von Rassendiskriminierung in der Arbeitsweise des Strafjustizsystems. Dabei geht es darum, Randgruppen zu schützen und Indikatoren, für derartige Diskriminierungen zu erarbeiten. Dabei wird unter Anderem festgelegt, dass der Zugang zum Justizsystem für alle Bevölkerungsgruppen gegeben sein muss. Auch eine Rechtsvertretung und Beratung in indigener Sprache muss garantiert werden und der Gerichtshof muss unparteiisch sein.¹⁵⁷

¹⁵⁴Vgl. (MacKay: 1993-2004, 70.

¹⁵⁵ UN-Dokument: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II) S.287f.

¹⁵⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004, 70.

¹⁵⁷ Vgl. UN-Dokument: A/60/18, 98ff.

Abschnitt 3:

Zentrale Themen der Diskussion um die Rechte indigener Völker

3 Zentrale Themen der Diskussion um die Rechte indigener Völker

Dieser Abschnitt ist der Kern der vorliegenden Arbeit. Aus den Berichten des Komitees habe ich dafür jene Themen herausgearbeitet, die als typisch für die Probleme indigener Völker gesehen werden können. In den nächsten Kapiteln sind sie erläutert und durch Fallbeispiele ergänzt. Dabei wird sichtbar, welche Forderungen das Komitee an die Staaten stellt und wie diese Forderungen sich über die letzten Jahre verändert haben. Gerade die Länderbeispiele zeigen, welchen konkreten Diskriminierungen die indigenen Völker ausgesetzt sind, wie die Länder auf die Forderungen des Komitees reagieren und welche Widerstände auftauchen.

Fergus MacKay hat für das „Forest People Programme“¹⁵⁸ die Berichte des CERD von 1993 bis 2010 zusammengefasst und die für indigene Völker relevanten Punkte herausgefiltert. Auf dieser Basis habe ich sechs der in den Berichten des Komitees am häufigsten erwähnten Themen näher untersucht. Im Folgenden sind sie nach ihrer Häufigkeit in den Forderungen des Komitees gereiht:

1. Sicherung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen – Fallbeispiel Neuseeland
2. Landrechte – Fallbeispiele USA
3. Ressourcen – Fallbeispiel Suriname
4. Partizipation – Fallbeispiel Nepal
5. Identifikation – Fallbeispiel El Salvador
6. Schutz vor Gewalt – Fallbeispiel Laos

Diese sechs Themen können nicht getrennt voneinander betrachtet werden, da sie oft einander bedingen, sich stark überlagern oder ganz einfach zusammen gehören. Dies wird in den Fallbeispielen deutlich.

¹⁵⁸ Im Internet unter: <http://www.forestpeoples.org/>

Die **Sicherstellung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen** (Kap. 3.1.) ist mit allen Themen überlagert, tritt aber oft auch als Einzelforderung auf. Am Beispiel Neuseelands wird gezeigt, welche Kontroversen entstehen können, wenn Verträge nicht eingehalten und Rechte unklar oder unzureichend definiert werden.

Die Forderung nach **traditionellen Landrechten** (Kap. 3.2) ist das breiteste Thema und kann in fast allen Länder, in denen indigene Völker leben, beobachtet werden. Die Verdrängung aus ihren Lebensräumen, in der Vergangenheit und heute, schafft existenzielle Diskriminierungen für indigene Völker. Die Gründe für die Enteignungen oder Landentziehungen sind unterschiedlich und oft eine Konsequenz des unzureichenden Schutzes in den anderen Themenbereichen. Vor allem die mangelnde staatliche Sicherung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen ist verantwortlich für unzureichende Landtitel. Der Umgang der USA mit den Landrechten der Western-Shoshone-Völker wird als Fallbeispiel erläutert.

Eng verbunden mit den Landrechten ist das Recht auf **Ressourcen** (Kap. 3.3), denn viele indigene Völker dieser Welt sind konfrontiert mit der Ausbeutung ihrer Ressourcen durch die globalisierte Wirtschaft. Ist das Recht auf das traditionelle Land nicht gesichert, können Unternehmen die Ressourcen ohne Kompensationen oder FPIC ausbeuten. Am Beispiel von Suriname werden die Auswirkungen dieses Aspektes auf indigene Völker und die diesbezüglichen Forderungen des Komitees erläutert.

Die **Partizipation** (Kap. 3.4), vor allem im politischen Bereich, ist für die Durchsetzung indigener Rechte und Anliegen von größter Wichtigkeit. Es ist die Basis für die Bemächtigung indigener Rechte wie am Beispiel Nepals sichtbar wird. Ist diese Basis nicht gegeben, werden auch keine anderen Rechte folgen.

Die **Identifizierung** (Kap. 3.5) ist die Grundbasis für jegliche Anerkennung. Wird ein indigenes Volk nicht einmal als solches identifiziert, entsteht eine Situation des „kulturellen Genozid“. Am Beispiel El Salvadors werden die Auswirkungen einer solchen gewaltvollen Leugnung sichtbar.

In vielen Teilen der Welt können sich indigene Völker auf keinen **Schutz vor Gewalt** (Kap. 3.6) berufen und sind gewalttätigen Übergriffen ausgeliefert. Ohne rechtliche Auswirkungen werden sie vertrieben oder bedroht, oft sogar vom Staat selbst. Mit dem Fallbeispiel von Laos wird eine der brutalsten Szenarien beschrieben, die derzeit stattfinden.

In der folgenden Erläuterung dieser sechs Themengebiete habe ich zunächst jeweils den Hintergrund strukturiert und dann die Aussagen mit einem ausführlicher dargestellten Fallbeispiel ergänzt. Die Darstellung der Fallbeispiele folgt einem einheitlichen Schema:

- i) Hintergrund des Konflikts
- ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen
- iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD
- iv) Fazit

3.1 Sicherstellung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen

Die theoretische und vor allem praktische Sicherstellung, dass es Gesetze für schutzbedürftige Gruppen und Minderheiten gibt, ist ein grundlegendes Anliegen des Komitees. CERD fordert die Staaten dazu auf, eine umfassende nationale Gesetzgebung zu etablieren, um einen funktionierenden gesetzlichen Schutzapparat für diskriminierte Gruppen zu schaffen. Normative Richtlinien und Vorschriften sollen verabschiedet werden um Rassendiskriminierung auf allen Ebenen zu verhindern, denn durch lückenhafte Gesetzgebung und fehlende Umsetzungsmaßnahmen sind die Rechte indigener Völker in vielen Staaten gefährdet.

Aus den Concluding Observations, die sich speziell auf indigene Völker beziehen, habe ich mehrere Unterpunkte herausgearbeitet, die sich alle auf die Sicherung von Rechtsmaßnahmen beziehen:

- Viele Länder haben zwar theoretisch Gesetze erlassen, die indigene Rechte schützen sollen, diese finden aber in der Praxis oft keine adäquate Anwendung. Das Komitee weist einige Staaten auf eine schnelle und angemessene **Umsetzung der schon bestehenden Gesetzestexte** hin.¹⁵⁹ Neue Gesetze sind zu ergänzen, oft jene, die speziell die kollektiven Rechte von indigenen Völkern schützen sollen.¹⁶⁰ Ein Auszug aus den Empfehlungen für **Schweden**:

„The Committee recommends that the State party take effective measures to ensure that studies conducted in the area of Sami rights result in concrete action, including adoption of new legislation, in consultation with the communities affected.“¹⁶¹

- Auch die **Sicherstellung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten** wird benötigt, um einen effektiven Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten.¹⁶²

¹⁵⁹ Vgl. MacKay: 1993-2004: Costa Rica S.16, Bangladesch S. 21, Brasilien S.40, Kanada S.14. Vol II: Mexico S.15. Vol III: Kanada S.8, Neuseeland S.10, Costa Rica S.12, Fiji S.18.

¹⁶⁰ Vgl. Fergus MacKay: 1993-2004: Guatemala S.35, Kolumbien S.30, Philippinen S.32, Russland S.45. Vol II: Guatemala S.6. Vol III: Ecuador S.21, Schweden S.25.

¹⁶¹ UN-Dokument: CERD/C/SWE/CO/18, 21.08.2008. Absatz 19. In: MacKay: Vol III, 25.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf Artikel 5 der Konvention hingewiesen¹⁶³, den die Länder unbedingt berücksichtigen und implementieren sollen.

Es folgt ein Beispiel aus der Observation der **Demokratischen Republik Kongo**:

“The Committee remains concerned that Pygmies are subjected to marginalization and discrimination with regard to the enjoyment of their economic, social and cultural rights, in particular their access to education, health and the labor market...

*The Committee encourages the State party to intensify its efforts to improve the indigenous populations’ enjoyment of economic, social and cultural rights and invites it in particular to take measures to guarantee their rights to work, decent working conditions and education and health (art.5)”*¹⁶⁴

- In einigen Fällen wird sogar auf die **gesamte Implementierung der Konvention** hingewiesen, da nur wenige Maßnahmen eingeleitet¹⁶⁵ oder zu viele Vorbehalte und Deklarationen eingelegt wurden.¹⁶⁶
- In Bezug auf Frauen sieht das Komitee eine besondere Notwendigkeit diese gesetzlich zu schützen, da sie oft zweifach diskriminiert werden, wie am Beispiel **Ecuador** sichtbar wird:

„The Committee is concerned that indigenous women continue to experience double discrimination based both on their ethnic origin and on their sex, and particularly the murdering of indigenous women (art. 5(b)).

*The Committee reminds the State party of its General Recommendation 25 (2000) on gender dimension of racial discrimination and recommends that it should take special steps to protect the rights of women belonging to the indigenous peoples and Afro-Ecuadorian communities. The Committee also urges the State party to take immediate steps to put a stop to the murdering of indigenous women.”*¹⁶⁷

¹⁶² Vgl. MacKay: 1993-2004: Fiji S.9, Ecuador S.10, Marokko S.12, Neuseeland S.15. Vol II: Guyana S.12. Vol III: Kongo S.14, Ecuador S.21.

¹⁶³ Vgl. MacKay: 1993-2004: Costa Rica S.28, Mexiko S.30, Indien S.42, Guatemala S.47.

¹⁶⁴ UN-Dokument: CERD/C/COD/CO/15, 17.08.2007. Absatz 19. In: MacKay: Vol III, 15.

¹⁶⁵ Vgl. MacKay: 1993-2004: Namibia S.26, Russland S.28. 2007/2008: Nicaragua S.19.

¹⁶⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004: Fiji S.18. 2007/2008: Fiji S.15.

¹⁶⁷ UN-Dokument: CERD/C/EDU/CO/19, 15.08.2008. Absatz 13. In: MacKay: Vol III, 22.f. Siehe auch: Nicaragua S.21.

- Eine weitere Forderung des Komitees sind **Änderungen diskriminierender Abkommen und Verfassungsreformen**.¹⁶⁸ *Botswana* zum Beispiel wird vom Komitee dazu aufgefordert den Abschnitt 15 der Verfassung und den „Chieftainship Act“ wegen diskriminierender Bestandteile an die Konvention anzupassen, übereinstimmend mit Artikel 2 und 5 der Konvention¹⁶⁹:
- In einigen Ländern wird vom Komitee der **diskriminierende Zugang zu rechtlichen Einrichtungen**¹⁷⁰ bemängelt und ein effektiverer Zugang, der den entsprechenden rechtlichen Schutz sicherstellen kann, gefordert. Aufgrund des Fehlens von **Rechtshilfe** und äquivalenten Unterstützungsmechanismen für indigene Völker und Minderheiten weist das Komitee in einigen Fällen auf Artikel 6 der Konvention hin.¹⁷¹ In den Concluding Observations für *Costa Rica* ist etwa zu lesen:

„With regard to article 6 of the Convention, the Committee recommends that the State party make additional efforts to facilitate equal access to the courts and administration bodies, in particular for the indigenous population, the black minority, refugees and immigrants, in order to ensure equality for all persons.“¹⁷²
- Ein weiterer Punkt sind die **sprachlichen Schwierigkeiten**. Für ethnische Gruppen, deren Muttersprache von der Amtssprache abweicht, ist es notwendig, dass sich Indigene in Verhandlungen und gerichtlichen Verfahren in der eigenen Sprache auszudrücken zu können und ggf. einen Dolmetscher zur Verfügung haben. Das Komitee verweist in dem Bezug auf die General Recommendation XXXI (2005)¹⁷³, wie hier am Beispiel *Mexikos*:

„The Committee, bearing in mind General recommendation 31 (Section B, paragraph 5e) recommends that the State party should guarantee the right of indigenous peoples to use

¹⁶⁸ Vgl. MacKay: 1993-2004: Kanada S.14, Botswana S.13, Ecuador S.10, Fiji S.9, Suriname S.4, Ecuador S.60.Vol II: Botswana S.9, Norway S.19.

¹⁶⁹ Vgl. MacKay: Vol II, 19f, Absatz 8 und 11.

¹⁷⁰ Vgl. MacKay: 1993-2004: Costa Rica S.28/29, Mexiko S.32, Indien S.43, Guatemala s.47.Vol II: Botswana S.11, Mexiko S.15.Vol III: Kanada S.6, Nicaragua S.19.

¹⁷¹ Vgl. MacKay: 1993-2004: Costa Rica S.28/29, Indien S.43.Vol III: Kanada S.6.

¹⁷² UN-Dokument: CERD/C/304/Add.71. 07.04.99, Absatz 19. In: MacKay: 1993-2004, 29.

¹⁷³ Vgl. MacKay: 1993-2004: Mexiko S.32, Guatemala S.47.Vol II: Botswana S.11, Mexiko S.15. 2007/2008: Nicaragua S.19.

interpreters and court appointed defense counsel who are familiar with the language, culture and customs of the indigenous communities.”¹⁷⁴

Fallbeispiel Neuseeland – Treaty of Waitangi

i) Hintergrund

Die Maoris, die indigene Bevölkerung Neuseelands, haben eine umfangreiche und dynamische kulturelle Tradition. Heute leben sie zwar zum Großteil in urbanen Gebieten, doch sie haben eine starke spirituelle Verbindung zu Land und Meer, vor allem in jenen Gebieten, in denen ihre Vorfahren lebten bzw. Teile ihrer Stämme noch immer leben. Die Beziehung zwischen den Maoris und der Regierung basieren auf dem 1840 unterzeichneten Vertrag „**Treaty of Waitangi**“¹⁷⁵. Darin traten mehr als 500 Stammeshäuptlinge ihre Souveränität an die britische Krone ab; im Gegenzug wurden ihnen Schutz und die gleichen Rechte wie den britischen Bürgern zugesichert. Außerdem garantierte der Vertrag den Maoris den Besitz ihres Landes, ihrer Wälder und Fischgründe sowie anderer Ressourcen. Die Regierung hat das Abkommen aber immer wieder gebrochen und Land verkauft, was zur Folge hatte, dass die Maoris den größten Teil ihres Landes, ihrer Ressourcen, ihrer Selbstverwaltung und kulturellen Identität verloren haben.

In der Zeit um 1975 fand ein Umdenken statt.¹⁷⁶ Eine Vielzahl von Landansprüchen wurde eingereicht¹⁷⁷, umgesetzt und neue gesetzliche Rahmenbedingungen wurden erlassen. Trotz Fortschritten sind die Maoris unzufrieden mit der Geschwindigkeit, mit

¹⁷⁴ UN-Dokument: CERD/C/MEX/CO/15, 04.04.2006. Absatz 13. In: MacKay: Vol II, 15f.

¹⁷⁵ Die englische Version des „Treaty of Waitangi“ hatte eine etwas andere Bedeutung als die auf Maori. Die Maori Version betonte mehr den Schutz durch die Krone, die englische Version die Vorherrschaft und die Besiedelung durch die Krone.

Vgl. <file://E:\NZFall\Treaty of Waitangi\meaning.asp.html>. (10.02.2011)

¹⁷⁶ In diesem Jahr, 1975, entstand auch der „Treaty of Waitangi Act“ und dadurch auch das „**Waitangi Tribunal**“, deren Aufgabe es ist die Bedeutung und die Auswirkung des „Treaty of Waitangi“ festzustellen, unterstützt wird es dabei vom „Ministry of Justice“. Eine permanente Kommission gibt Empfehlungen und Berichte zu Fällen ab, die zwischen Maoris und der Krone stattfinden und sich auf das Abkommen beziehen.

Vgl. <file://E:\NZ Fall\Waitangi Tribunal\intro.asp.html>. (10.02.2011)

¹⁷⁷ „The Waitangi Tribunal has registered 1,236 claims in 30 years, or which 49 have been settled by the Government, and another 35 partially settled.“ (Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/2006/78/Add.3, 8.)

der die Entschädigungen für die Vertragsbrüche des „Treaty of Waitangi“ abgewickelt werden. In den letzten Jahren gab vor allem der **„Foreshore and Seabed Act“** (Abkommen über das Küstenvorland und den Meeresboden¹⁷⁸), der die traditionellen Maori-Besitzrechte für die Küstengebiete auslöscht, Grund zur Sorge.¹⁷⁹

Die Kontroverse um den Foreshore und Seabed Act war eine der größten zwischenethnischen Debatten der letzten Jahrzehnte in Neuseeland. Ausgelöst wurde sie durch die Entscheidung des Berufungsgerichtes vom 19. Juni 2003 das folgenden Hintergrund hatte: Ngati Apa und andere Maorigruppen hatten vor dem Maori Land Court einen Feststellungsantrag für einen Küstenabschnitt in den Marlborough Sounds, auf der Südinsel Neuseelands, eingereicht.¹⁸⁰ Der Maori Land Court¹⁸¹ arbeitet im Rahmen des Maori Land Acts von 1993 (Te Ture Whenua Maori Act) und hat zur Aufgabe, Maori-Land zu eruieren und eine Bestandsaufnahme davon zu machen.¹⁸² Das Gericht sollte nun feststellen, ob das betreffende Gebiet den Maorigruppen gehört oder nicht. Der Fall wurde weitergereicht zum High Court, da es aufgrund eines ähnlichen Falls aus dem Jahre 1963 Unklarheiten gab. (Damals war im Fall des „Ninety-Mile Beach“ auf der Nordinsel *gegen* ein traditionelles Landrecht entschieden worden). Der High Court entschied nun, dass das Foreshore and Seabed dem Besitz der Krone unterliegt. Es wurde Berufung eingelegt und der Fall ging an das Berufungsgericht, welches die Entscheidung des High Court für den Ngati Apa Fall bestätigte.¹⁸³ Trotz der folgenden landesweiten Protestwelle verabschiedete die neuseeländische Regierung im November 2004 den

¹⁷⁸ Foreshore & Seabed ist der Teil des Meeres der zwischen Ebbe und Flut liegt. Der Abschnitt liegt also zwischen dem Teil des Landes der immer trocken bleibt und dem Teil wo das Meer bei Ebbe beginnt.

¹⁷⁹ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/2006/78/Add.3, 2.

¹⁸⁰ Vgl. Australian Indigenous Law Reporter:

<http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/2005/13.html#Heading9>; (02.02.2011)

¹⁸¹ Der „Maori Land Court“ wurde 1865 als „Native Land Court“ errichtet, 1947 wurde der Name geändert. „The Te Ture Whenua Maori Act (1993) expanded the court’s jurisdiction to allow it to hear cases on all matters related to Maori land. The Act also brought in the principles of the Treaty of Waitangi. The Maori Land Court today; through Te Ture Whenua Maori Act 1993, endeavours to promote the retention, use, development, and control of Maori land as taonga tukt iho by Maori owners, their whanau, their hapu and their descendants.“ (<file://E:\NZ Fall\Maori land Court\past-present-future-of-the-maori-land-court.html>, 10.02.2011)

¹⁸² Vgl. Australian Indigenous Law Reporter:

<http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/2005/13.html#Heading9> ; 02.02.2011

¹⁸³ Vgl. Ebd.

„Foreshore and Seabed Act“, welcher am 17 Januar 2005 in Kraft trat¹⁸⁴. Den betroffenen Maorigruppen wurde somit das Landrecht für die Küstenabschnitte entzogen.

Die Kontroverse breitete sich zwischen zwei Lagern aus: jenen die Gerechtigkeit in der Rückerstattung von traditionellen Titeln und Entschädigungen sehen (was letztlich auch die Perspektive von CERD ist) und denjenigen, die für alle in Neuseeland wohnenden Menschen formaliter dieselben Rechte wollen (Perspektive der Regierung).

Paul MacHug, ein neuseeländischer Anwalt und Spezialist für Maori Rechte, beschreibt die Lage sehr schön:

„For all the apparent progress made in the previous twenty years towards accommodating Maori inside the political system and building living relationships with them, the foreshore and seabed sorely tested national mettle. It showed that living with Maori rights might not be as stress-free as the mostly self-contained forum of claims settlement might have been leading non-Maori blithely to assume. The question of access to the ocean touched a raw nerve on both Maori and non-Maori society. It was the first (and it might be the only) time that the non-Maori sector was being asked to accept a situation that could have a direct impact upon their everyday life.¹⁸⁵

...And it did it deftly by showing non-Maori New Zealand that living with rights might require compromise, accommodation, and even tangible loss. That was an experience that aboriginal cultures, battered by legalism from the late nineteenth century, had long taken on board, but it was a particularly salutary (and often an unpalatable) one for a non-Maori constituency.¹⁸⁶“

ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlage für das Nutzungs- und Besitzrecht der Küstenabschnitte in Neuseeland ist - wie bereits erwähnt - der **Foreshore and Seabed Act**. Als Zweck des Gesetzes wird Schutz und Nutzungsrecht für alle Menschen in Neuseeland angegeben. Absatz 3 lautet:

¹⁸⁴ Vgl. New Zealand Legislation: Act:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0093/latest/DLM319839.html> (02.02.2011)

¹⁸⁵ MacHugh, Paul: Aboriginal societies and the common law. A history of sovereignty, status and self-determination. Oxford: University Press, 2004, 235.

¹⁸⁶Ebd.

„The object of this Act is to preserve the public foreshore and seabed in perpetuity as the common heritage of all New Zealanders in a way that enables the protection by the Crown of the public foreshore and seabed on behalf of all the people of New Zealand, including the protection of the association of whanau, and hapu and iwi with areas of the public foreshore and seabed.”¹⁸⁷

Die Ziele des Gesetzes sind:

- a) *“vesting the full legal and beneficial ownership of the foreshore and seabed to the Crown; and*
- b) *providing for the recognition and protection of ongoing customary rights to undertake or engage in activities, uses, or practices in areas of the public foreshore and seabed; and*
- c) *enabling applications to be made to the High Court to investigate the full extent of the rights that may have been held as common law, and, if those rights are not able to be fully expressed as a result of this Act, enabling a successful applicant group
 - i) to participate in the administration of a foreshore and seabed reserve; or
 - ii) to enter into formal discussions on redress; and*
- d) *providing for general rights of public access and recreation in, on, over and across the public foreshore and seabed and general rights of navigation within the foreshore and seabed.”¹⁸⁸*

iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD

Early-Warning & Urgent-Action-Maßnahmen, März 2005

Im März 2005 schaltete sich CERD mit dem Frühwarnsystem und dringenden Maßnahmen ein und erstellte einen Bericht, in dem das Abkommen als diskriminierend für die betroffenen Maori-Gruppen und als nicht kompatibel mit der Konvention bewertet wurde (Abs. 1)¹⁸⁹. Das Komitee erwähnt zwar immer wieder die gute Kooperation mit dem Staat Neuseeland, etwa betreffend Informationsmaterial und Gesprächsführung (Abs. 2), bleibt aber besorgt über die politische Atmosphäre, die sich in Neuseeland nach dem Ngati-Apa-Fall ausgebreitet hat (Abs. 3). Es verweist auf General Recommendation XXIII (Abs. 1) und auf die Pflichten des Staates unter Artikel 2, Para 1(d) und Artikel 4

¹⁸⁷ New Zealand Legislation: Act:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0093/latest/DLM319839.html> (02.02.2011)

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/DEC/NZL/1, 27.04.2005. In: MacKay: Vol II, 21.

und hofft, dass die politischen Akteure in Neuseeland nicht die ethnische Spannung zu ihrem Vorteil nutzen (Abs. 3).

Auch die offensichtliche Eile, mit der das Urteil gefällt und das Gesetz beschlossen wurde, gibt dem Komitee Anlass zur Sorge, denn mehr Zeit für umfangreiche Überlegungen hätte möglicherweise eine Entscheidung im Ngati-Apa-Fall ergeben können, die von beiden Seiten – Maoris und anderen Neuseeländern – akzeptierbar gewesen wäre (Abs. 4). Das Ausmaß des Widerstandes gegen die Gesetzgebung von Seiten der Maoris, also von jener Gruppe, die diese Entscheidung am meisten betrifft und die sich dadurch diskriminiert fühlt, wird vom Komitee hervorgehoben (Abs. 5). Die diskriminierenden Aspekte gegen die Maoris sieht das Komitee einerseits in der fehlenden Möglichkeit, einen Anspruch auf das Küstenvorland und den Meeresboden einzufordern, und andererseits in fehlenden Recht auf Entschädigung. Dadurch werde die Pflicht des Staates unter den Artikeln 5 und 6 der Konvention verletzt (Abs. 6).

Weiters forderte das Komitee Neuseeland dazu auf, in Übereinkunft mit dem Waitangi Treaty einen Dialog mit den Maori-Gemeinschaften bezüglich Gesetzgebung aufrechtzuerhalten, um diskriminierende Effekte von vorne herein zu vermeiden und um die notwendigen Verbesserungen anzustreben (Abs. 7). Zu diesem Zweck wurde eine genaue Überprüfung des Foreshore and Seabed Acts empfohlen (Abs. 8). Vollständige Informationen über den Status der Implementierung sollten im nächsten Bericht (der Ende 2005 fällig war) enthalten sein (Abs. 9).

Weitere Entwicklungen 2005

Rodolfo Stavenhagen, UN-Sonderberichterstatter, reiste im November 2005 nach Neuseeland, um sich ein Bild von der Situation zu machen. In seinem ausführlichen Bericht¹⁹⁰ weist er auf die mangelnden Schutzmechanismen für kollektive Rechte in der neuseeländischen Gesetzgebung hin, vor allem in Bezug auf jene, welche den Artikel 2 des „Treaty of Waitangi“ entspringen. Aus diesem Grund seien die meisten Eigentumsrechte auf Individuen ausgerichtet. Erst das Abkommen aus 1993, der „Te Ture

¹⁹⁰ Vgl. UN-Dokument: E/CN.4/2006/78/Add.3.

Whenua Maori Act“, gebe Maoris die Möglichkeit Land kollektiv zu besitzen.¹⁹¹ Doch die rechtliche und politische Fragilität der Maori-Rechte führe zu einem lückenhaften Menschenrechtsschutz. Auch die Notwendigkeit einer vorzeitigen Information der betroffenen indigenen Gruppen und der Konsensbildung müsse vom Staat mehr berücksichtigt werden.¹⁹²

Concluding Observation, August 2007

In den Concluding Observations von 2007¹⁹³ wird vom Komitee die schwache verpflichtende Einbindung des Treaty of Waitangi in die neuseeländische Gesetzgebung kritisiert:

„The Committee notes that the Treaty of Waitangi is not a formal part of domestic law unless incorporated into legislation, making it difficult for Maori to invoke Treaty provisions before courts and in negotiations with the Crown“¹⁹⁴.¹⁹⁵

Das Komitee forderte die Regierung auf, die Diskussion über den Status des Treaty of Waitangi mit der Aussicht auf eine mögliche Verankerung als Verfassungsnorm öffentlich zu halten (Abs. 13). Der Staat solle diesen Vertrag in das nationale Recht einbinden und damit eine bessere Implementierung des Abkommens garantieren (Abs. 14). Außerdem sollte der Staat garantieren, dass bei Entscheidungsfindungsprozessen die betroffenen Gemeinschaften partizipieren können und dass die breite Öffentlichkeit über die Pflichten des Staates unter Artikel 2.2 der Konvention informiert wird (Abs. 16).

Das Komitee empfiehlt, dem Waitangi Tribunal rechtlich bindende Kompetenz einzuräumen, um die Angelegenheiten des Abkommens verbindlich anzuerkennen. In Bezug auf den Foreshore und Seabed Act von 2004 wiederholt das Komitee seine Empfehlung, einen erneuten Dialog mit den Maori Gemeinschaften zu suchen (Abs. 19).

¹⁹¹ Vgl. Ebd., 6.

¹⁹² Vgl. Ebd.

¹⁹³ UN-Dokument: CERD/C/NZL/CO/17

¹⁹⁴ „The term „Crown“ is understood to refer to the Executive branch of Government. The Executive is comprised of those Members of Parliament who are Ministers of the Crown (collectively, the Executive Council) and the public service (including all government agencies and departments).“

¹⁹⁵ UN-Dokument: CERD/C/NZL/CO/17; Absatz 13.

Follow up, März 2009

Die Follow-Up-Maßnahmen von 13. März 2009 beziehen sich auf das Treaty of Waitangi, den Foreshore and Seabed Act, das New Zealand Curriculum (Abs. 20)¹⁹⁶ und die Notwendigkeit einer Immigration Bill.

In Bezug auf die Anliegen des Komitees in Absatz 14 der Concluding Observations aus 2007 zur Implementierung des Treaty of Waitangi freut sich das Komitee über die Informationen von Seiten des Staates und lädt den Staat dazu ein, genauere Informationen und Beispiele über die Anliegen des Abkommens, über bisherige Gerichtsfälle, die sich auf das Abkommen bezogen haben und über die Empfehlungen des Waitangi Tribunals beizulegen (Abs. 20).¹⁹⁷

In Bezug auf den Foreshore and Seabed Act freut sich das Komitee über die vom Staat bereitgestellten Informationen, wiederholt aber die Wichtigkeit eines Dialoges mit den Maori- Gemeinschaften um eine gerechte Implementierung des Gesetzes zu ermöglichen. Das Komitee ersucht des Weiteren um Informationen über die Ergebnisse der laufende Verhandlungen, Kooperationen und Gespräche.¹⁹⁸

In Bezug auf Absatz 20 der Concluding Observations von 2007 stellt das Komitee eine positive Entwicklung fest:

*„The Committe notes with satisfaction the incorporation of references to the Treaty of Waitangi in the final New Zealand Curriculum, as well as the launch of the new education strategy for the Maori and encourages the State party to continue to step to promote and strengthen New Zealand’s cultural diversity”.*¹⁹⁹

Neueste Entwicklungen

Die neusten Entwicklungen in Neuseeland zeigen eine positive Wendung für die Rechte der Maori, aber die Kontroverse bleibt weiter aufrecht. Im Juni 2008 gab es eine

¹⁹⁶ Vgl. Ebd., Absatz 20: “The Committee notes with concern that the New Zealand Curriculum, Draft for consultation 2006, does not contain explicit references to the Treaty of Waitangi.”

¹⁹⁷ Vgl. MacKay: Vol IV, 63.

¹⁹⁸ Vgl. Ebd.

¹⁹⁹ Ebd.

Entschädigungszahlung für Landenteignung in Millionenhöhe an Maori-Stämme auf der Nordinsel. Die Berliner Zeitung schreibt:

„Sieben Stämme aus dem Zentrum der Nordinsel, denen mehr als 100 000 Menschen angehören, unterzeichneten mit der Regierung den bahnbrechenden Treelord Deal, der den Maori Wälder mit einem Gesamtwert von 419 Millionen NZ-Dollar (203 Millionen Euro) überschreibt, davon entfallen 95 Millionen Euro auf das 176 000 Hektar umfassende Land, 108 Millionen Euro sind rückwirkend erstattete Pacht“.

Bei der offiziellen Übergabe plädierte die neuseeländische Regierung dafür, Ungerechtigkeiten anzusprechen und eine Gleichstellung herzustellen:

“Treaty Negotiations Minister Michael Cullen told a packed Beehive Banquet Hall that it is a tragedy of the nation's history that the Crown failed to uphold its part of the bargain, since the Treaty of Waitangi was signed 160 years ago. He says it failed to deliver on its obligations of partnership and respect and failed to deliver equality and protect the rights of Maori.”²⁰⁰

Am 10. Juni 2010 findet sich auf der Webseite der neuseeländischen Regierung die Ankündigung einer Außerkraftsetzung des Foreshore and Seabed Acts. Dieser soll nun von einem Modell ersetzt werden, das kein Eigentum festschreibt und den Maori Gruppen ihr Recht auf die gerichtliche Einforderung eines traditionellen Besitzrechts zurückerstattet.

„Cabinet agreed today to pursue replacement legislation that will:

- Repeal the Foreshore and Seabed Act;*
- Remove Crown ownership of the public foreshore and seabed and replace it with non-ownership model for the public foreshore and seabed;*
- Restore the right of Maori to access the High Court to seek customary title; u.s.w.²⁰¹*

Über den neuen Entwurf “The Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Bill” wird derzeit diskutiert. Das „Parliament’s Maori Affairs Committee“ hat den Entwurf geprüft und keine Änderungen hinzugefügt. Allerdings werden nicht alle Regierungsparteien dem Entwurf zustimmen.²⁰² Die Stimmung ist nach wie vor kontrovers, aber die Diskussion bleibt aufrecht und offen.

²⁰⁰ NZPA: http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10518293 (02.03.2011)

²⁰¹ Finlayson: Repeal Foreshore and seabed Act announced. Beehive.govt.nz: 2010.

²⁰² Vgl. Ebd.

iv) Fazit

Auf den ersten Blick lässt der Fall Neuseelands auf einen Landrechtsfall schließen (siehe 3.2), denn erst durch die Proteste über den Foreshore and Seabed Act wurde das Komitee auf die Diskriminierungen der Maoris in Neuseeland aufmerksam. Auf den zweiten Blick wird klar, dass dies das Resultat einer viel weiter greifenden Diskriminierung ist: der fehlenden Achtung des Treaty of Waitangi.

Dies wird auch in den Forderungen des Komitees bemerkbar. 2005 bezieht es sich noch ausschließlich auf den Foreshore and Seabed Act; erst die Analyse durch den Sonderberichterstatter Rodolfo Stavenhagen macht auf die allgemeinen mangelnden rechtlichen Schutzmechanismen in der neuseeländischen Gesetzgebung infolge der Nichtachtung des Treaty of Waitangi aufmerksam. In den Beobachtungen der CERD 2007 und 2009 wird demgemäß immer mehr auf die fehlende Implementierung des Treaty of Waitangi hingewiesen.

Diese Form von Vertragsbruch ist in der Geschichte der indigenen Völker dieser Welt kein Einzelfall. Immer wieder wurden Verträge aufgesetzt, um indigenen Gemeinschaften friedlich zu stimmen und immer wieder wurden diese gebrochen oder zu ihren Ungunsten ausgelegt (siehe auch Kapitel 1.4.2 und 3.2).

Das Komitee hat im Laufe der Bearbeitung des Falles die grundlegenden Strukturen erkannt und kann nun auf den fehlenden Rechtsschutz für die Maoris aufmerksam machen, auf einen Rechtsschutz, der ihnen eigentlich seit 1840, also seit dem Vertrag von Waitangi, zustehen würde.

Trotz der kontroversen Ansichten innerhalb Neuseelands scheint es, als sei die Regierung offen, die Geschichte ihres Landes zu überdenken und Gerechtigkeit wiederherzustellen. Der Prozess schreitet allerdings nur langsam und zögernd voran. Die konsequente Beobachtung von CERD ist wichtig, um immer wieder auf die menschenrechtliche Perspektive aufmerksam zu machen und die Regierung zu ermutigen, den Maoris ihre traditionellen Rechte zuzusprechen, auch indem sie Aufklärungsarbeit in der übrigen Bevölkerung betreibt.

3.2 Landrechte

Indigene Völker haben eine enge und existenzielle Verbindung mit dem Land, das sie traditionell besiedeln. Es ist das Land ihrer Vorfahren, das Land ihrer sakralen Orte, die in traditionellen Ritualen immer wieder aufgesucht werden. Und es ist das Land, das sie nährt, dessen Ressourcen sie benötigen um Häuser zu bauen und Nahrung zu finden. Die Enteignung von ihrem Land führt indigene Völker oft in die wirtschaftliche Marginalisierung und in die Existenzkrise.

In den unterschiedlichen Concluding Observations des Komitees wird deutlich, dass Landrechte der zentralste und umfassendste Punkt für die Rechte indigener Völker sind. Doch gerade in diesem Bereich ergeben sich die meisten Diskriminierungen. Von 1993 bis 2004 wird in 53 von 69 Länder-Observations auf die Problematik rund um Landrechte aufmerksam gemacht²⁰³, 2005/2006 geschieht dies in Bezug auf 10 von 13 Länder²⁰⁴ und 2007/2008 sogar bei 14 von 14 Ländern²⁰⁵. Kein anderes Thema umfasst so eine umfangreiche Problematik wie dieses. Typische Gründe dafür, dass die Landrechte der indigenen Völker in den Ländern als beunruhigend wahrgenommen werden, sind:

- Der häufigste Grund sind die **unzureichenden gesetzlichen Rahmenbedingungen**. Immer wieder weist das Komitee auf General Recommendation XXIII hin, in der die Implementierung einer adäquaten Gesetzgebung gefordert wird.²⁰⁶ Meist sind die Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landrechte völlig unzureichend²⁰⁷. Immer wieder fordert CERD die Staaten in seinen Concluding Observations dazu auf, Artikel 5 der Konvention und die General Recommendation XXIII zu beachten und rechtlich umzusetzen; wie etwa am Beispiel *Finnlands*, wo dies in Bezug auf die Landrechte der Samen deutlich wird:

²⁰³ Vgl. MacKay: 1993-2004, 1-62.

²⁰⁴ Vgl. MacKay: Vol II, 1-20.

²⁰⁵ Vgl. MacKay: Vol III, 1-29.

²⁰⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004: Schweden S.2, Norwegen S.9, Kanada S.14, Finnland S.18, Kolumbien S.43. Vol III: Indien S.1, Kongo S.14, Fiji S.15. Vol II: Australien S.4 und Guyana S.12.

²⁰⁷ Zum Beispiel: Vgl. MacKay: 1993-2004: Russland S.45, Vol II: Guatemala S.6.

„The Committee draws the State party’s attention to general Recommendation XXIII on the right of indigenous peoples which, inter alia, calls upon States parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources”²⁰⁸.

- Auch die durch Gewaltausübung **erzwungene Umsiedlung** ist ein häufiges globales Phänomen, um indigene Völker ihrer Landrechte zu berauben. Dies wird in zahlreichen Concluding Observations unter die Lupe genommen.²⁰⁹ Oft wird das traditionelle indigene Land auch Unternehmen oder Privatpersonen zugewiesen, etwa für Bergbautätigkeiten, Tourismus oder Migranten.²¹⁰ In den USA geht dies (wie im folgenden Fallbeispiel gezeigt wird) sogar so weit, dass Atomversuche, Lagerung von giftigem und gefährlichem Sondermüll sowie Bergbau und Abholzung auf sakralen Plätzen der Indigenen Gemeinschaften legal ausgeführt werden können.²¹¹ In vielen Staaten kommt es zu tätlichen Übergriffen und aggressiven Handlungen von staatlichen und privaten Kräften gegenüber den indigenen Gemeinschaften, um diese von ihrem Land zu vertreiben.²¹²
- Die Landrechte der indigenen Völker sind durch **Enteignungen**, fehlerhafte und unzureichende **Demarkierungen und Aufteilungen** gefährdet²¹³. Sie sind damit konfrontiert, dass aus ihren Gebieten Nationalparks entstehen sollen²¹⁴, gemeinsame Besitzrechte verleugnet werden²¹⁵, Abkommen nicht eingehalten werden²¹⁶, Prozesse zur Sicherung der Rechte äußerst langsam ablaufen²¹⁷, oder

²⁰⁸ UN-Dokument: CERD/C/63/CO/5, 10.12.2003, Absatz 12. In: MacKay: 1993-2004, 8.

²⁰⁹ Vgl. MacKay: 1993-2004: Nepal S.6, Fiji S.9, Philippinen S.32, Mexiko S.48. Vol III: Äthiopien S.6, Ecuador S.21. Vol II: Tansania S.2, Laos S.3 und Botswana S.9.

²¹⁰ Vgl. MacKay: Bolivien S.7, Costa Rica S.16, Vietnam S.17, Chile S.21, Finnland S.45. Vol III: Nicaragua S.18, Indonesien S.8.

²¹¹ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/USA/CO/6, 08.05.2008. Absatz 29. In: MacKay: Vol III, 16.

²¹² Vgl. MacKay: 1993-2004: Brasilien S.3, Chile S.21, Kolumbien S.25, Costa Rica S.28, Brasilien S.40, Mexiko S.48. Vol II: Venezuela S.2.

²¹³ Vgl. MacKay: 1993-2004: Botswana S.13, Costa Rica S.16, Schweden S.58, Brasilien S.40. Vol II: Mexiko S.15.

²¹⁴ Vgl. MacKay: 1993-2004: Sri Lanka S.17. Vol III: Äthiopien S.6.

²¹⁵ Vgl. MacKay: 1993-2004: Peru S.27.

²¹⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004: Neuseeland S.51, Australien S.55.

²¹⁷ Vgl. MacKay: 1993-2004: Kanada S.57.

dass sie das Land ihrer Ahnen verlassen müssen, weil sie keinerlei wirtschaftliche Möglichkeiten mehr haben²¹⁸.

Das Komitee fordert den staatlichen Schutz von indigenen Landrechten, wobei die betroffenen indigenen Gruppen bei den Entscheidungsfindungsprozessen partizipieren sollen und eine faire und ebenbürtige Aufteilung des Gebietes mit Selbstverwaltung durch die indigenen Gemeinschaften angestrebt werden soll. Im Falle einer Ausbeutung oder Umsiedlung sollen Kompensationshandlungen erfolgen. Der Staat soll Mittel und Wege finden, um wirtschaftliche Barrieren zu verhindern und um einen fairen Zugang zu Basisdienstleistungen, zu den natürlichen Ressourcen, Bodenschätzen und zu sakralen Plätzen zu ermöglichen. Wichtig ist auch, dass die Staaten den indigenen Völkern bei der Partizipation Rechtshilfe geben und sie über ihre Rechte und Möglichkeiten informieren.

Fallbeispiel: USA – Landrechte der Western-Shoshone-Indianer

i) Hintergrund

Das Gebiet der Western-Shoshone zieht sich von Idaho und Utah über Nevada bis nach Kalifornien. Das Halbwüstenland ist für die Besiedelung recht uninteressant, doch es beinhaltet eines der größten Goldabbaugebiete der Welt und zieht daher schon seit Anfang des 19. Jahrhunderts goldhungrige Menschen an.²¹⁹ Die Beziehung zwischen den Western-Shoshone und der USA ist durch Landenteignung und Ausbeutung geprägt. Seit Jahrzehnten leisten indigene Familienclans auf ihrem Ahnenland erbitterten Widerstand gegen die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Die rechtliche Beziehung zwischen den Western-Shoshone Indianern und den USA begann **1863** mit dem „**Treaty of Ruby Valley**“. Das Abkommen wurde feierlich „Vertrag für Frieden und Freundschaft“ genannt und sicherte den indianischen

²¹⁸ Vgl. MacKay: Vol III: Costa Rica S.12.

²¹⁹ Vgl. Domnick, Renate: Glänzendes Gold - Vergiftetes Land . Bozen: Gesellschaft für bedrohte Völker, 2003. In: <http://www.gfbv.it/3dossier/ind-nord/shoshone.html> (02.06.2011)

Familienclans das Recht auf ihr Land, das sie seit Generationen besiedelten. In dem Vertrag wurde *kein* Land an die Vereinigten Staaten abgegeben; dafür wurde festgelegt, dass „die Weißen“ das Land sicher passieren und Mineralien abbauen können.²²⁰ Fast 150 Jahre später ist nur noch ein Bruchteil des Landes indigenes Territorium. Um wirtschaftlich, kulturell und spirituell das 21. Jahrhundert überleben zu können benötigen die Western-Shoshone jedoch wesentlich größere Teile ihres traditionellen Landes.²²¹

Nach vier Dekaden ununterbrochenen Rechtsstreits und politischer Konflikte mit der Regierung wurde vom Bureau of Land Management²²² (BLM) eine Unmenge von Vieh beschlagnahmt, um die Familien, die das Land nicht verlassen wollten, zu vertreiben. Auch diverse Kompensationszahlungen wurden beschlossen um das Land zu enteignen, doch das Geld wurde nicht angenommen, denn die Western-Shoshone wollten ihr Land nicht verkaufen.²²³

Mit der Übernahme des Landes durch die Vereinigten Staaten verloren die Western-Shoshone nach Sicht des Staates nicht nur das traditionelle Recht auf ihr Land, auch die ursprünglichen Jagd-, Fisch- und Sammelrechte traten außer Kraft. Wie jeder andere amerikanische Bürger mussten sie eine Jagdlizenz erwerben und sich an die Jagdsaison halten. Allerdings konnte in einem Gerichtsprozess 1986 dieses Subsistenzrecht gesichert werden unter der Bedingung, dass Shoshonen eine Identifikationskarte mit sich tragen und jedes erlegte Wild melden.²²⁴

Doch dem nicht genug: Noch vor der offiziellen Enteignung des Landes wurde 1953 ein „unverwendeter öffentlicher Bereich“ in Nevada zur nuklearen Testzone erklärt. Das Areal liegt bei den Yucca Mountains, einem heiligen Ort der Western-Shoshone

²²⁰ Vgl. Luebben, Thomas E.: *The Western Shoshone Land Rights Struggle*. Sydney: University of New South Wales Faculty of Law, 1988, 2.

²²¹ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: *The Indian War: Efforts to Resolve Western Shoshone Land Treaty Issues and to Distribute the Indian Claims Commission Judgment Fund*. *Natural Resources Journal*: Vol. 42, No. 4, 2002, 801.

²²² Das Bureau of Land Management ist eine staatliche Einrichtung, die das Land verwaltet.

²²³ Vgl. Luebben: *Western Shoshone*, 2.

²²⁴ Vgl. *Ebd.*, 11.

Stämme.²²⁵ In den letzten Jahrzehnten wurden Atomtests in diesem Gebiet durchgeführt, nun wird die größte Atommülllagerung der USA dort geplant.²²⁶

Indigene Organisationen und verschiedene Menschenrechtsinstitutionen fordern eine Kooperation mit den Western-Shoshone und eine rechtliche Aufklärung zur Legalität der Landenteignungen. Vor allem CERD unterstützt seit 2001 mit wachsendem Nachdruck die Anliegen der Western-Shoshone. Es ist einer der umfangreichsten Fälle des Komitees in Bezug auf indigene Rechte und auch die Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) hat die USA schon wiederholt aufgefordert, die traditionellen Landrechte der Western-Shoshone zu sichern.²²⁷

ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Wie schon erwähnt begann die rechtliche Relevanz des Konfliktes im **Oktober 1863** mit dem „**Treaty of Ruby Valley**“. Darin wird das Land den Western-Shoshone zugesprochen, bestimmte Rechte aber für alle amerikanischen Bürger und die Vereinigten Staaten vorbehalten. Artikel 1 lautet:

“Peace and friendship shall be hereafter established and maintained between the Western Bands of the Shoshonee nation and the people and government of the United States; and the said bands stipulate and agree that hostilities and all depredations upon the emigrant trains, the mail and telegraph lines, and upon the citizens of the United States within their country, shall cease.”²²⁸

Außerdem wird in Artikel 4 amerikanischen Bürgern das Recht gewährt, diverse Mineralien wie Gold und Silber auf dem Land der Western-Shoshone abzubauen und Farmen zu errichten.

²²⁵ Vgl. Ebd., 9.

²²⁶ Fischer, Christina: <http://gfbvberlin.wordpress.com/2011/03/03/die-timbisha-shoshone-in-nevadausa-brauchen-ihre-unterstutzung-um-das-atommullendlager-in-ihrem-heiligen-yucca-mountain-zu-verhindern/> (15.06.2011)

²²⁷ Vgl. Seiller, Monika: <http://aktionsgruppe.de/news/53985598101294401/53985598101314e1c/> (15.06.2011)

²²⁸ Vgl. Treaty of ruby Valley: http://www.nativeweb.org/pages/legal/shoshone/ruby_valley.html (15.06.2011)

Doch 1934, mit der Gründung des „**Taylor Grazing Act**“ wurden die Viehzüchter aufgefordert, Weidesteuern zu entrichten und zwar auch jene, die das Land traditionell besiedelt hatten.²²⁹ 1946 richtete der Kongress per Bundesgesetz die „**Indian Claim Commission**“ (ICC) ein, mit dem Zweck Kompensationsanträge der indianischen Stämme gegen die Vereinigten Staaten von Amerika entscheiden zu können.²³⁰ Anfangs herrschte Unklarheit, wofür die Kompensationszahlungen bestimmt waren, doch schließlich wurde klar, dass sie für das Land sein sollten, das die Regierung mittlerweile übernommen habe. Bis auf wenige Ausnahmen lehnten die Western-Shoshone das Geld ab und beriefen sich auf das Abkommen von 1863.²³¹

1962 beschloss die ICC, dass das Land der Western-Shoshone durch eine „**sukzessive Inanspruchnahme**“ von weißen Siedlern den Vereinigten Staaten unterliege.²³² Der Wert des „übernommenen“ Landes wurde mit dem von 1872 bemessen, in diesem Jahr wurde ein Minengesetz²³³ erlassen.²³⁴

Es kam zu mehreren Landklagen, doch das Gericht bot immer nur **Kompensationszahlungen** für das verlorene Land, welche von den betroffenen Stämmen nicht angenommen wurden. Aus diesem Grund wurde **1979** beschlossen, dass die Summe von 26 Millionen Dollar für diesen Zweck vom Sekretariat des Innenministeriums verwaltet wird.²³⁵

Aber auch innerhalb der Shoshone-Gemeinschaft herrschte in den letzten Jahrzehnten (und herrscht noch immer) Unstimmigkeit; einige Mitglieder haben ein großes Interesse an der Auszahlung des Geldes, andere kämpfen seit Jahrzehnten um ihr Recht auf Land, das sie um keinen Preis verlieren möchten, denn dies wäre das Ende ihrer Existenz.²³⁶

²²⁹ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: The Indian Wars, 804.

²³⁰ Vgl. Luebben: Western Shoshone, 2.

²³¹ Vgl. Luebben: Western Shoshone, 3.

²³² Vgl. Ebd.

²³³ „General Mining Law of July 1, 1872, 30 U.S.C. §§22 et seq. The law allows miners to “Stake” an unlimited number of 20-acre claims and to purchase the land from the federal government for five dollars per acre (43 U.S.C §§ 3862.4-6) when an economic discovery of minerals is made.” (Luebben: The Indian Wars, 821.)

²³⁴ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: The Indian Wars, 820f.

²³⁵ Vgl. Luebben: Western Shoshone, 3.

²³⁶ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: The Indian War, 802.

Der bekannteste Fall ist der von **Mary und Carrie Dann**²³⁷. Nach wie vor bewirtschaften sie das Land ihrer Vorfahren in Nevada mit einer Pferdefarm, ohne Weidesteuern oder dergleichen zu zahlen. 1974 klagte die USA die Dann Schwestern wegen Verletzungen des Besitzrechts und Beschädigung, um ein Unterlassungsurteil für unbefugte Nutzung des Weidelandes zu erreichen. Die Danns beriefen sich auf den Treaty of Ruby Valley von 1863 und beanstandeten, dass die Landenteignung nicht legal sein kann. Jahrzehnte führten sie Gerichtsprozesse gegen die USA, mit wenig Erfolg. Das Gericht berief sich auf das Urteil von 1962 und auf die Auszahlungen von 1979.²³⁸ Nach weiterem Widerstand wurde vom BLM eine Unmenge an Vieh beschlagnahmt (mehrere hundert Pferde, einige davon wurden versteigert, andere starben wegen Unterernährung).²³⁹ Nachdem die Dann-Schwester von einem Teil ihres Weidelandes verwiesen worden waren, wurde genau auf dieser, nun freien Fläche eine der größten Goldminen Amerikas errichtet.²⁴⁰

Die Situation verschärfte sich im Jahr **2004** zusätzlich durch den **Western Shoshone Claims Distribution Act**. Dieses Gesetz legt die rechtlichen Rahmenbedingungen für den "**Western Shoshone Judgement Fund**" fest, jenes Geld, das seit 1979 für die Western-Shoshone von der Regierung verwaltet wird. Die Summe beträgt mittlerweile 142 Millionen Dollar, das Gesetz sieht vor, diesen Betrag auf einer Pro-Kopf-Basis von 20.000 Dollar ausbezahlen.²⁴¹ Sollte dies gelingen, würde die Landenteignung immer schwerer zu revidieren sein. Internationale Menschenrechtsinstitutionen, allen voran CERD, versuchen die Regierung auf einen anderen Weg zu bringen.

iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD

Concluding Observation, August 2001

In den Concluding Observations von 2001 zeigt sich das Komitee besorgt über die Abkommen, die zwischen der Regierung und Indianerstämmen unterzeichnet wurden und

²³⁷ *United States v. Dann*, 470 U.S. 39 (1985)

²³⁸ Vgl. Luebben: Western Shoshone, 6f.

²³⁹ Vgl. Seiller, Monika: <http://aktionsgruppe.de/news/53985598101294401/53985598101314e1c/> (15.06.2011)

²⁴⁰ Vgl. Gage, Beth and George: Our Land, Our Life, 2007, zu sehen: <http://www.youtube.com/watch?v=JJ2N9-n-ka0> 11:20 – 11:40

²⁴¹ Vgl. Ebd.

die vom Kongress einseitig außer Kraft gesetzt werden konnten. Damit kann das Land, welches sie besitzen oder benützen, durch eine einseitige Entscheidung der Regierung ohne Kompensation enteignet werden. Besorgniserregend seien auch Informationen über Pläne bezüglich expandierenden Minenaktivitäten und Atommülllagerungen auf dem Ahnenland der Western Shoshone (Abs. 400).²⁴²

Das Komitee empfiehlt dem Staat, effektive Partizipation für die betroffenen indigenen Gemeinschaften zu garantieren. Dabei wird auf Artikel 5(c) und die General Recommendation XXIII aufmerksam gemacht, in denen die Notwendigkeit von FPIC und Kompensationen festgehalten wird.²⁴³

Follow up, August 2005:

Bei der 67. Sitzung des Komitees im August 2005 wurde von einer Reihe von Shoshone-Organisationen (Western Shoshone National Council, Western People of the Timbisha Shoshone Tribe, Winnemucca Indian Colony and Yomba Shoshone Tribe) ein Ansuchen vorgebracht, um die Situation der Western-Shoshone-Völker in das Early-Warning und Urgent-Action-Programm aufzunehmen.²⁴⁴

In dem Schreiben wird an Absatz 400 der Concluding Observations von 2001 erinnert und Informationen über das Vorhaben, eine landesweite Atommüllagerstätte auf Western Shoshone Land zu errichten, gefordert. Durch einen Fragenkatalog fordert CERD die Beantwortung von Fragen zu dem Treaty-of-Ruby-Valley-Abkommen von 1863, zu der Vereinbarkeit zwischen der Landenteignung mit Artikel 5(a), (c) und (d); zum Western-Shoshone Claims Distribution Act von 2004 und zu den Protestgründe der Western-Shoshone-Völker. Die Antworten sollen bis 31. Dezember 2005 an das Komitee gerichtet werden.²⁴⁵

²⁴² Vgl. UN-Dokument: A/56/18, 14.08.2001. In: MacKay: 1993-2004, 18.

²⁴³ Vgl. Ebd.

²⁴⁴ Vgl. MacKay: Vol II, 22.

²⁴⁵ Vgl. ebd., 23f.

Early-Warning & Urgent-Action, April 2006, Decision 1(68)

Bis dato hat das Komitee keine Antworten oder Informationen vom Staat USA erhalten (Abs. 3)²⁴⁶. Allerdings wurden dem Komitee glaubhafte Informationen über die Verweigerung von traditionellen Landrechten übermittelt, was großen, unwiderruflichen Schaden für die betroffenen indigenen Gemeinschaften verursacht (Abs. 4).

Die Liste der Bedenken in dem Early-Warning- und Urgent-Action-Schreiben des Komitees ist lang. Das Komitee zeigt sich besorgt über:

- die mangelnde Reaktion des Staates auf die Empfehlungen der CERD (Abs. 5),
- die Auslöschung der traditionellen Landrechte durch die sukzessive Inanspruchnahme, ungeachtet dessen, dass die Western-Shoshone-Völker das Land und die natürlichen Ressourcen, in Übereinkunft mit den traditionellen Grundbesitzmustern, immer noch nutzen (Abs. 6)
- die Ignoranz des Mitgliedsstaates gegenüber den Pflichten, die sich durch die Konvention ergeben (Abs. 7). Besonders durch:
 - die Privatisierung des Western-Shoshone-Ahnenlandes und die Weitergabe an Sonderstoffindustrien (Abs. 7a),
 - die geplanten vernichtenden Aktivitäten auf dem Ahnenland der Western-Shoshone-Völker. Vor allem die Atommülllagerung in den Yucca Bergen und die Verwendung von Sprengstoff zum Goldabbau in Mont Tenabo und Horse Canyon (Abs. 7b),
 - die angebliche Wiederaufnahme von Untergrundnukleartests auf Western-Shoshone-Land (Abs. 7c),
 - die Planung und Durchführung solcher Aktivitäten ohne Benachrichtigung und trotz Protesten (Abs. 7d),
 - die Bedrohung und Belästigung von Western-Shoshone-Völkern durch Staatsorgane und die Versteuerung für die Nutzung des Weidelandes (Abs. 7e).

²⁴⁶ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/USA/DEC/1, 11.04.2006. In: MacKay: Vol II, 25ff.

Das Komitee empfiehlt dem Staat folgende Handlungen:

- Die Menschenrechte der Western-Shoshone-Völker zu respektieren und anzuerkennen (Abs. 8)
- Umgehende Maßnahmen zu setzen, um einen Dialog mit Repräsentierenden der Western-Shoshone-Völker zu beginnen, um eine akzeptable Lösung für die betroffenen Gruppen zu finden. Artikel 5 und 6 der Konvention und General Recommendation XXIII sollen beachtet werden (Abs. 9).
- Bis eine endgültige Lösung gefunden werden kann, sollen folgende Maßnahmen eingeleitet werden (Abs.10):
 - Jede geplante Privatisierung soll eingefroren werden (Abs. 10a)
 - Aktivitäten, die die natürlichen Ressourcen betreffen, sollen unterlassen werden (Abs. 10b).
 - Keinerlei Steuern sollen für die Nutzung des traditionellen Landes erhoben werden (Abs. 10c).
- Bis 15. Juli 2006 fordert das Komitee eine Antwort (Abs. 11).

Letter August 2006 und März 2007

Der Brief von CERD im August 2006 beinhaltet eine Aufforderung die geforderten Informationen und überfälligen Berichte nachzureichen um einen konstruktiven Dialog über die Implementierung der Konvention führen zu können. Die Termine der letzten drei Jahre sind vom Staat nicht eingehalten worden.²⁴⁷

In dem Schreiben von März 2007 bestätigt das Komitee die Antwort des Mitgliedsstaates erhalten zu haben, in der festgelegt ist, dass die fehlenden Berichte voraussichtlich im März oder April 2007 nachgereicht werden. Das Komitee erinnert an die Notwendigkeit, Informationen zu den Fragen und Bedenken aus Concluding Observation von 2001 und Decision 1 (68) von 2006 beizufügen.²⁴⁸

Concluding Observation, Mai 2008

Das Komitee hält fest, dass die Information die vom Staat zur Verfügung gestellt wurden unvollständig sind und der Staat sich nicht an die Empfehlungen in Absatz 8 bis 10 der

²⁴⁷ Vgl. MacKay: Vol II, 31.

²⁴⁸ Vgl. MacKay: Vol III, 53.

Decision 1(68) von 2006 gehalten hat. Das Komitee wiederholt die Entscheidung und drängt den Staat die Empfehlungen zu implementieren (Abs. 19).²⁴⁹

Follow up, September 2009

Das Komitee verweist auf Absatz 19 der Concluding Observations von 2008 und wiederholt die Wichtigkeit, die Empfehlungen zu implementieren. Der Prozess der Implementierung sei viel zu langsam und die überproportionalen negativen Umwelteinflüsse für die Shoshone Völker nicht vertretbar. Das Komitee macht auf die Notwendigkeit einer qualifizierten Amtsperson aufmerksam, um Kontakt mit den betroffenen Gemeinschaften aufnehmen zu können.²⁵⁰

Neuere Entwicklungen

Im August 2010 wurde die erste **Universal Periodic Review (UPR)** für die USA ausgearbeitet. Die Erarbeitung des UPR ist ein einzigartiger Prozess, in dem alle 4 Jahre jedes der 192 Mitgliedsländer der Vereinten Nationen überprüft wird. Dieser Überprüfungsprozess wurde 2006 von der General Assembly, im Rahmen der Schaffung des Human Rights Council eingeführt, um sicher zu gehen, dass alle Länder gleich behandelt werden.²⁵¹

Für den UPR werden alle Menschenrechtsberichte des Staates vom Human Rights Council überprüft. Dreimal jährlich für 2 Wochen tagt die UPR Working Group in Genf. UN-Mitgliedsstaaten und NGOs können sich in die Diskussion mit Fragen, Kommentaren oder Empfehlungen einbringen. Für die Überprüfung der USA waren Gesandte des Western Shoshone Defense Project (WSDP) anwesend, der wichtigsten Organisation der Western-Shoshone.²⁵² Ob der UPR-Prozess Einfluss auf die Rechte der indigenen Völker Amerikas haben wird, ist allerdings schwer abschätzbar.

Am **11. März 2011** sandte CERD erneut ein Schreiben an die USA. Wiederholt wird eine Reaktion auf Decision 1(68) gewünscht und auf den vorherigen Brief von 2009 verwiesen. Der noch ausstehende siebte, achte und neunte Periodic Report, soll bis 20.

²⁴⁹ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/USA/CO/6, 08.05.2008. In: MacKay: Vol III, 16.

²⁵⁰ Vgl. MacKay: Voll IV, 66.

²⁵¹ Vgl. UN: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx> 13.06.2011

²⁵² Vgl. Western Shoshone Defense Project: <http://www.wsdp.org/news.html> 13.06.2011

November 2011 eingereicht werden und Lösungen zu den Landrechten der Western-Shoshone beinhalten.²⁵³

iv) Fazit

Thomas Luebben, Experte für indianisches Landrecht, hat festgestellt, dass der Western-Shoshone Landrechtsfall einer der seltsamsten Rechtsstreits in der amerikanischen Rechtsgeschichte ist. Die Entscheidungen des ICC und das Urteil im Dann-Fall sind eigentlich unvereinbar mit den elementaren Grundsätzen des anglo-amerikanischen Eigentumsrechts.²⁵⁴ Das grundlegende Problem der amerikanischen Regierungen sieht er darin, dass sie die Tatsache nicht wahrhaben will, dass die Übernahme des indianischen Besitzrechts nicht legal war. Denn wurde ein Landrecht einmal formal anerkannt, ist dieser nach anglo-amerikanischem Recht ein beständiges Konzept.²⁵⁵

„The Government seems to be relying on the notion that it can “suppress” the Shoshone title long enough to claim the vacant land without a formal adjudication or conveyance.”²⁵⁶

Verschiedene rechtliche Einrichtungen, die den Fall genauer durchleuchteten, sind sich einig, dass schwerwiegende Fehler begangen wurden, allen voran die Nicht-Achtung des Treaty of Ruby Valley.²⁵⁷ Menschenrechtseinrichtungen wie CERD haben das Problem, dass ihre Forderungen nicht erzwingbar sind, weshalb auch der amerikanische Staat – wenn überhaupt – äußerst arrogant reagierte.

Das Interesse an dem Gebiet der Western-Shoshone scheint jedenfalls so groß zu sein, dass die Regierung zu illegalen Mitteln greift, um sich dieses anzueignen. Und wie so oft werden indigene Rechte von Wirtschaftsinteressen in die Knie gezwungen. Energiekonzerne und die Goldindustrie haben ihre Augen auf das Gebiet geworfen. Eigentlich sollte das politische System den wirtschaftlichen Interessen Grenzen setzen,

²⁵³ UN: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/USA_11March2011.pdf 13.06.2011

²⁵⁴ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: The Indian War, 832.

²⁵⁵ Vgl. Luebben: Western Shoshone, 10.

²⁵⁶ Ebd.

²⁵⁷ Vgl. Luebben, T., Nelson, C.: The Indian War, 832.

doch in den USA haben wirtschaftliche Lobbygruppen viel Macht, denn der Wahlkampf in den USA wird durch Wahlspenden finanziert. Diverse Industrien sind bekannt für ihre hohen Spenden und für die Vorteile die ihnen dadurch zukommt.

Für mich löst dieser Fall größtes Unverständnis aus: Ein reiches, offensichtlich demokratisches Land zeigt keinerlei Gewichtigkeit, wenn es um Menschenrechte geht, und belastet seine Ureinwohner mit dem Abfall von der Wohlstandsgesellschaft. Gerade jene müssen darunter leiden, die nichts dazu beitragen. Dieses Verhalten stellt eine abartige Ignoranz gegenüber schutzbedürftigen Gruppen dar. Es scheint als regiere in Amerika nur eine Moral: die des Geldes.

3.3 Ressourcen

Das Thema Ressourcen ist in seiner praktischen Auswirkung meist mit den Landrechten gekoppelt²⁵⁸. Dort, wo traditionelle Landrechte gar nicht oder nur unzureichend gesichert sind, fehlt meistens auch das Recht auf die Bodenschätze. Aber auch dort wo Land anerkannt ist sind die Bodenschätze zumeist Eigentum des Staates. Diese Situation, dass indigene Völker Gebiete besiedeln in denen Ressourcen vom Staat abgebaut werden, bringt viele Schwierigkeiten mit sich und fordert bestimmte Mitwirkungsrechte für die betroffenen indigenen Gruppen

Von der Exploration bis zur Gewinnung **von Rohstoffen** (z.B. Bergbau oder Ölförderung) entstehen vielseitige Probleme für die in dem Gebiet lebenden indigenen Gruppen. In einigen Gebieten, die traditionell von indigenen Völkern besiedelt werden, führt der Abbau von Rohstoffen zum Verfall und zur Verschmutzung des Ökosystems.²⁵⁹ Ihr Recht auf die Nutzung, Kontrolle und Verwaltung der Ressourcen auf ihrem traditionellen Land, wird durch private oder staatliche Unternehmen verletzt. Grund dafür ist der Abbau von Öl, Mineralien und andere Bodenschätze²⁶⁰, aber auch Wasser²⁶¹, Wald²⁶² und Weideland²⁶³ werden infolge der Ausbeutung durch Konzerne für Indigene unzugänglich gemacht. Die Auswirkungen und Forderungen werden am Beispiel der Concluding Observations für **Nigeria** aus den Jahren 1993 und 2005 sichtbar.

„Additional information was also requested as to especially vulnerable groups, such as the Ogoni, who were suffering from the degradation and pollution of their lands as a result of oil exploitation by multinational corporations, as well as from acts of the police and oil companies.“²⁶⁴

²⁵⁸ Vgl. MacKay: 1993-2004: Brasilien S.3, Suriname S.4, Nepal S.7, Finnland S.8, Norwegen S.9, Kanada S.14, Srilanka S.17, Russland S.45; Vol II: Venezuela S.3; Vol III: Kanada S.4.

²⁵⁹ Davon betroffen sind zum Beispiel: Vgl. MacKay: 1993-2004: Ecuador S.10, Nigeria S.59. Vol III: Kanada S.4. Vol II: Guyana S.12.

²⁶⁰ Vgl. MacKay: 1993-2004: Ecuador S.12, Panama S.38, Finnland S.45, Nicaraguar S.54, Nigeria S.59; Vol II: Guatemala S.8, Guyana S.13

²⁶¹ Vgl. MacKay: Vol II: El salvador S.17, Peru S.29; Vol III: Ecuador S.22, Russland S.28.

²⁶² Vgl. MacKay: Vol III: Russland S.28.

²⁶³ Vgl. MacKay: Vol III: Schweden S.25

²⁶⁴ UN-Dokument: A/48/18, 15.09.1993, Absatz 309. In: MacKay: 1993-2004, 59.

*“In the light of general recommendation XXIII (1997) on the rights of indigenous peoples, the Committee urges the State party to take urgent measures to combat “environmental racism” and degradation.”*²⁶⁵

Das Komitee empfiehlt im Falle Nigerias, den Land Use Act von 1978 und das Petroleum Decree von 1969 aufzuheben und rechtliche Rahmenbedingungen aufzusetzen, die genaue Richtlinien für den Abbau von Ressourcen vorgeben und klare **Umweltstandards** und Finanzaufteilungen beinhalten. Auch auf die Pflichten gegenüber der lokalen Bevölkerung, in Hinblick auf eine effektive und sinnvolle Benachrichtigung dieser, (aufgrund des FPIC) wird aufmerksam gemacht.²⁶⁶

Immer wieder wird auf die ILO Konvention Nr. 169 und den FPIC hingewiesen. Im Falle eines wirtschaftlichen Gewinns durch die Gewinnung von Bodenschätzen, die sich auf indigenem Territorium befinden, soll eine rechtlich verbindliche **Gewinnenteilung** vom Staat implementiert werden. Für diese Fälle verweist die CERD in den Concluding Observations auf die General Recommendation XXIII und die ILO 169:

*„...general recommendation XXIII...calls upon the State party to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources.”*²⁶⁷

Fallbeispiel: Suriname – Ausbeutung der natürlichen Ressourcen

i) Hintergrund

Suriname war eine niederländische Kolonie, die 1975 in die Unabhängigkeit entlassen wurde. Danach folgten zwei Militärputsche und eine brutale Diktatur (1986-1992). Ein instabiles und korruptes politisches System war die Folge und Suriname versank in Misswirtschaft.²⁶⁸ Das Land hat einen außerordentlichen Reichtum an natürlichen

²⁶⁵ UN-Dokument: CERD/C/NGA/CO/18, 01.11.2005, Absatz 19. In: MacKay: Vol II: 1.

²⁶⁶ Vgl. MacKay: Vol II: Nigeria S.1

²⁶⁷ UN-Dokument: CERD/C/63/CO/8, 10.12.2003, Absatz 18. In: MacKay: 1993-2004, 9.

²⁶⁸ Vgl. Molenaar, Bente: Is There Gold in All That Glitter? Indigenous Peoples and Mining in Suriname. Inter-American Development Bank, 2008, 4.

Ressourcen; vor allem Bauxit²⁶⁹ (das zur Herstellung von Aluminium verwendet wird) und Gold sind Hauptpfeiler der surinamischen Wirtschaft und werden im Landesinneren, in den von indigenen Völkern und Maroons besiedelten Regionen, abgebaut. Die Ausbeutung dieser Ressourcen nimmt weiter zu, wodurch immer mehr Land an internationale Konzerne vergeben wird.²⁷⁰

3,7% der surinamischen Bevölkerung sind Indigen, 14,7% sind Maroons (Nachfahren geflohener schwarzafrikanischer Sklaven), beide leben eng mit der Natur verbunden in den abgelegenen Regionen im Landesinneren.²⁷¹ Von den Bergbautätigkeiten in ihrer Umgebung sind sie stark betroffen, da diese enormen Einfluss auf die Infrastruktur und die Umwelt haben. Sie haben keinen Rechtsanspruch auf das Land, das sie traditionell besiedeln und daher auch keinerlei Anspruch auf Benachrichtigung, Teilnahme (FPIC) oder Entschädigung, wenn Projekte ausgeführt werden, die sie betreffen.²⁷²

ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Suriname ist einer der Staaten der keine traditionellen Landtitel für seine indigenen Völker anerkennt. Es gibt weder ein nennenswertes rechtliches System für die Regelung ökologischer und sozialer Auswirkungen, noch behördliche Kapazitäten um diese zu überwachen.²⁷³ Gemäß der Verfassung und der Gesetzgebung von Suriname ist der Staat der alleinige Eigentümer von unterirdischen Ressourcen, was allerdings in allen lateinamerikanischen Staaten der Fall ist. Eine Konsultierung von indigenen Gemeinschaften oder Maroons vor der Vergabe von Konzessionen oder vor der Aufnahme von Bergbauaktivitäten ist nicht erforderlich

In Artikel 41 der Verfassung von 1987 steht:

“Natural riches and resources are property of the nation and shall be used to promote economic, social and cultural development. The nation has the inalienable right to take

²⁶⁹ „15 per cent of Suriname’s GDP and 70 per cent of the country’s export earnings.”

In: Weitzner, Viviane: Determining our Future, Asserting our Rights: Indigenous Peoples and Mining in West Suriname. The North South Institute, 2007, 17.

²⁷⁰ Vgl. Molenaar: Mining in Suriname, 3.

²⁷¹ Vgl. Ebd., 4.

²⁷² Vgl. Ebd., 2.

²⁷³ Vgl. Weitzner: Determining our Future, 2.

complete possession of its natural resources in order to utilize them to the benefit of the economic, social and cultural development of Suriname.”²⁷⁴

Die Bergbauaktivitäten werden Großteils durch das “Mining Decree” von 1986 und das “State Decree on Mining Installations” von 1989 reguliert. Das Mining Decree von 1986 beinhaltet keine Sicherheit für indigene Völker, wie sie in früheren Verordnungen durchaus üblich war. In Artikel 35 der „Mineral Ordinance“ von 1932, welches vom “Mining Decree” 1986 ersetzt wurde²⁷⁵, war gestanden:

*„No concession or its effects, may violate the rights of Bushnegroes and Indians to their villages, settlements and agricultural plots, which may be found within the issued parcel of domain land“.*²⁷⁶

Stattdessen werden im “Mining Decree” von 1986 nur einmal in Artikel 25 (1)(b) indigene Völker und Maroons erwähnt: Erkundungs- oder Explorationsgenehmigungen müssen eine Liste der Stammesgemeinschaften beinhalten, die in oder in der Nähe des erforschten Gebiets leben. Im Falle einer Nicht-Beachtung gibt es allerdings keine Strafen. Faktisch müssen also die indigenen Völker und Maroons in Suriname unter der Verordnung von 1986 Bergbauaktivitäten auf ihrem Land einfach akzeptieren.²⁷⁷

Eine weitere Regelung ist das State Decree von 1989, welches Bestimmungen für den Bergbaubetrieb in und über dem Meer beinhaltet. Dieses hat allerdings keine Relevanz für indigene Völker.²⁷⁸

Weitere Abkommen sind das „Bauxiet mijnwet” von 1919 mit Bestimmungen zum Bauxitabbau und das Brokopondo Agreement von 1958. Das Bauxitabkommen von 1919 war das erste seiner Art und ermöglichte die Durchführung von Untersuchungen über Vorkommen und den Abbau von Bauxit in Suriname. Am 19 Mai 1958 wurde ein Abkommen,

²⁷⁴ Ebd.

²⁷⁵ Vgl. Ebd.

²⁷⁶ Ebd.

²⁷⁷ Vgl. Kambel, E.-R., MacKay, F.: The Rights of Indigenous People and Maroons in Suriname. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 1999, 101f. zitiert nach: Weitzner: Determining our Future, 18.

²⁷⁸ Vgl. Weitzner: Determining our Future, 19.

das sogenannte Brokopondo Agreement, für einen Zeitraum von 75 Jahren zwischen dem Staat Suriname und dem Aluminiumbetrieb Alcoa abgeschlossen.²⁷⁹

*„This agreement resulted in the building of the Afobakka reservoir, a hydro-electric power station, an alumina and aluminum factory and other infrastructure facilities. This agreement, however, did not include provisions for the inhabitants of the interior. In practice, this shortcoming can be felt indeed. During the construction of the Afobakka dam in 1963-64, about 6000 Saramaccaners and Aucaners were forced to move and were very poorly compensated.“*²⁸⁰

All die Regelungen zu Mienenaktivitäten haben das Problem, dass es kein nationales Gesetz gibt, das die Begutachtung der ökologischen oder sozialen Auswirkungen verlangt.²⁸¹

2004 veröffentlichte die surinamesische Regierung einen überarbeiteten Mining Act, der das Mining Decree von 1986 ersetzen soll. Dieser beinhaltet ökologische Anforderungen für große Bergbauunternehmen, aber keinerlei Bestimmungen für Gesundheits- oder Sicherheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz, und auch nicht für öffentliche Sicherheitsmaßnahmen. Der Gesetzesentwurf wurde ohne Einbindung der indigenen Völker oder Maroons entwickelt. In mehreren Punkten wird er von indigenen Gruppen²⁸² als diskriminierend wahrgenommen:

- *“Denies Indigenous and Tribal Peoples access to judicial remedies available to all other Surinamese.“*²⁸³
- *Fails to guarantee rights to participate and consent to decision-making.*²⁸⁴
- *Fails to otherwise provide meaningful procedural and substantive guarantees for Indigenous and Tribal People’s rights in relation to mining activities.*²⁸⁵

²⁷⁹ Vgl. 25.

²⁸⁰ 25.

²⁸¹ Vgl. Ebd.

²⁸² The Association of Indigenous Village Leaders in Suriname; the Association of Saramaka Authorities; Stichting Sanomaro Esa; the Forest Peoples Programme, 2004. zitiert nach: Weitzner: Determining our Future, 19f.

²⁸³ The Association of Indigenous Village Leaders in Suriname, The Association of Saramaka Authorities, Sanomaro Esa, Forest Peoples Programme: Request for the Initiation of an Urgent Action and a Follow Up Procedure in Relation to the Imminent Adoption of Racially Discriminatory Legislation by the Republic of Suriname. 2004, S.3, A. In: <http://suriname.wedd.de/docs/landrechte/Cerd-Mining%20Act%20Request.pdf> (05.03.2011)

²⁸⁴ Ebd., S.4, B.

- *Actively discriminates against Indigenous and Tribal People's property rights, with the government failing to identify, delimit and demarcate Indigenous and Tribal People's traditional lands and territories.*"²⁸⁶

Bis heute wurde das Mining Decree allerdings nicht vom überarbeiteten Mining Act ersetzt.

iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD

Concluding Observations, März 2004

In den Concluding Observations für Suriname von März 2004²⁸⁷ zeigt sich das Komitee besorgt über die unzureichenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anerkennung der Rechte von indigenen Völkern und Maroons. Das in Artikel 41 der Konstitution festgelegte Prinzip, dass natürliche Ressourcen Eigentum des Staates sind, muss konsequent mit den Rechten von indigenen Völkern und Stammesgruppen abgeglichen werden (Abs. 11)

Eine Kooperation mit den indigenen Völkern und Stammesgruppen wird vom Komitee gefordert, um das Land zu identifizieren, das sie traditionell bewohnen (Abs.12).

Außerdem sollen der FPIC eingehalten werden, bevor Konzessionen für ihr Land vergeben werden (Abs. 13). Auch der damalige Draft Mining Act gibt Anlass zur Sorge und die Tatsache, dass indigene Völker und Stammesgruppen ihre traditionellen Rechte nicht vor Gericht einfordern können, da sie nicht legal als rechtliche Personen anerkannt sind (Abs. 14). Durch die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen entstehen schwere Belastungen für die Umwelt und die Gesundheit der dort lebenden Völker; der Staat muss verpflichtende Umweltstandards einhalten und sich um Gesundheitsvorsorge bemühen (Abs. 15).

Follow Up, April 2005:

Im März 2004 (bei der 64. Sitzung der CERD) hat Suriname dem Komitee die ersten zehn Länderberichte in einem Dokument zukommen lassen. Damit erhielt das Komitee das

²⁸⁵ Ebd., S.5, C.

²⁸⁶ Ebd., S.8, D.

²⁸⁷ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/64/CO/9, 12.03.2004. In: MacKay: 1993-2004, 4.

erste Mal die Gelegenheit in einen konstruktiven Dialog mit dem Staat zu treten (Abs. 1).²⁸⁸

Im April 2005 leitete das Komitee eine Follow-Up-Maßnahme für Suriname ein. In dem Schreiben wiederholt das Komitee die Empfehlungen aus den Concluding Observations von 2004 (Abs. 2):

*„...legal acknowledgement by the State party of the rights of indigenous and tribal peoples to possess, develop, control and use their communal lands and to participate in the exploitation, management and conservation of the associated natural resources“*²⁸⁹.

In Absatz 3 der Follow-Up-Maßnahme wird die Sorge des Komitees wiederholt, dass die traditionellen Rechte indigener Völker und Stammesgruppen nicht vor Gericht geltend gemacht werden können, weil sie juristisch nicht als rechtliche Personen anerkannt sind. Dies führt dazu, dass indigene Personen und Gruppen nicht informiert werden, bevor Konzessionen auf ihrem Land vergeben werden, und für eventuelle Schäden nicht entschädigt werden (Abs. 3). Vor allem die überarbeitete Version des Mining Act, die Ende 2004 vom Ministerrat genehmigt wurde und voraussichtlich innerhalb der nächsten Monate vom Parlament angenommen und damit verabschiedet werden soll, ist nicht konform mit den Empfehlungen des Komitees und der Konvention (Abs. 4). Das Komitee fordert dafür eine Erklärung (Abs. 5), verweist den Mitgliedsstaat auf die General Recommendation XXIII (Abs. 6) und wünscht einen konstruktiven Dialog für die sichere Implementierung der Konvention in Kooperation mit dem Staat (Abs. 7).

Early-Warning & Urgent-Action, August 2005 und 2006

Im August 2005 folgten das Frühwarnsystem und dringende Maßnahmen²⁹⁰, in denen das Komitee die Follow-Up-Entscheidungen zu der überarbeiteten Version des Mining Acts, aufgreift (Abs. 1) und bedauert, dass es vom Staat dazu keinen Kommentar erhalten hat (Abs. 2)

²⁸⁸ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/DEC/SUR/1, 27.04.2005. In: MacKay: Vol II, 22.

²⁸⁹ Ebd. Absatz 2.

²⁹⁰ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/DEC/SUR/4, 18.08.2005. In: MacKay: Vol II, 20.

Das Komitee zeigt sich sehr besorgt über Informationen, dass Suriname die Empfehlungen des Komitees aktiv missachtet, indem zusätzlicher Abbau von Ressourcen und dazugehörige Infrastrukturprojekte autorisiert wurden, die eine dauerhafte Bedrohung durch irreparable Schäden für die indigenen Völker darstellen, und zwar ohne formale Ankündigung für die betreffenden Gemeinschaften und ohne Genehmigung oder Absprache (Abs. 3). Speziell folgende Forderungen sind dem Komitee ein Anliegen:

- CERD macht Suriname wiederum auf die General Recommendation XXIII aufmerksam und drängt den Staat, die überarbeitete Version des Mining Acts kompatibel mit den Empfehlungen der Konvention und der ICERD zu gestalten. Gefordert wird vor allem eine legale Anerkennung, dass indigene Völker und Stammesgruppen ihr traditionelles Land besitzen, entwickeln, kontrollieren und benützen dürfen, und dass sie sich bei dem Abbau, dem Management und der Erhaltung der dazugehörigen natürlichen Ressourcen beteiligen können (Abs. 4a).
- Ein Übereinkommen mit den betreffenden Völkern ist anzustreben, bevor die Zustimmung zu einer Konzession gegeben wird (Abs. 4b).
- Der Staat hat sicherzustellen, dass indigenen Völkern und Stammesgruppen das Recht zugesichert wird, den Rechtsweg einzuschlagen, um ihre traditionellen Rechte, das Recht auf Konsultierung und das Recht auf Kompensation einzufordern (Abs. 4c).

Das Komitee empfiehlt noch einmal, eine Rahmengesetzgebung für die Rechte indigener Völker auszuarbeiten und macht darauf aufmerksam, dass für diesen Zweck eine technische Assistenz von der UN zur Verfügung gestellt werden kann (Abs. 5); auch ein Sonderberichterstatter kann eingeladen werden um Hilfestellungen zu geben (Abs. 6).

Ein Jahr später, im **August 2006**, wurde eine weitere Frühwarnung und zwingende Maßnahme ausgeschickt²⁹¹. Sie wiederholt kompakt die Forderungen des vorherigen Beschlusses.

²⁹¹ Vgl. UN-Dokument: CERD/C/DEC/SUR/3, 18.08.2006. In: MacKay: Vol II, 27.

Concluding Observations, März 2009

In den Concluding Observations vom 3 März 2009²⁹² lobt das Komitee den Dialog mit der surinamischen Regierung und die Zusammenarbeit mit einem Sonderberichterstatter der UN bei der Ausarbeitung eines Rahmengesetzes für die Rechte indigener Völker (Abs. 8). Unter anderem bleiben aber folgende Forderungen aufrecht:

- „...to ensure acknowledgement of the collective rights of indigenous and tribal people... to own, develop, control and use their lands, resources and communal territories according to customary law and traditional land tenure system and to participate in the exploitation, management and conservation of the associated natural resources.”(Abs. 12)
- Der Entwurf des Mining Act 2004 soll mit den Empfehlungen des Komitees aus den Jahren 2004 und 2005 übereinstimmen und rechtliche Schritte oder administrative Entscheidungen sollen nicht ohne FPIC getroffen werden (Abs. 14).
- Eine adäquate Gesetzgebung soll erlassen werden, um gleiche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für alle Bürger zu gewährleisten (Abs. 15).

Neuere Entwicklungen

Am 10 Februar 2011 erhielt CERD in der 78ten Sitzung einen Antrag der Vereinigung von indigenen Stammesführern (VIDS²⁹³), die Situation der Maho (einer indigenen Gemeinschaft in Suriname) unter das Early-Warning- und Urgent-Action-Programm aufzunehmen.²⁹⁴

Die Situation der Maho wird als äußerst bedenklich eingestuft, da sie fast ihr gesamtes Land verloren haben und die Ernte regelmäßig von Außenstehenden zerstört wird. Eigentlich sollten der Gemeinschaft 65 Hektar Land zustehen²⁹⁵, doch Anschläge und

²⁹² Vgl. UN-Dokument: CERD/C/SUR/CO/12, 3.03.2009. In: MacKay: Vol IV, 4.

²⁹³ Vereinihing van Inheemse Dorpshoofden in Suriname- The Association of Indigenous Village Leaders in Suriname.

²⁹⁴ Vgl. VIDS: The Situation of the Maho Indigenous Community in Suriname: A Request for Consideration under the Early Warning and Urgent Action Procedures of the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 2011, 1-13.

²⁹⁵ „The Ministerial ordinance reserved the land for Maho in 1971 did not, as concerned by the State, confer title on the community, and in fact it has no formal legal standing under contemporary law”. See Response of the state of Suriname, MC-395-09, 09 March 2010, 2. zitiert nach: VIDS: Situation of the Maho, 3.

Vertreibungen schränken ihren Lebensraum und ihre Versorgung mit Nahrung enorm ein und treiben sie in unfruchtbare sumpfige Gebiete.²⁹⁶

„This deliberate targeting of Maho’s agricultural and other resources appears to be designed to intimidate the community and deprive it of its subsistence resources and food security, and, therefore, force it to leave its land. This conclusion is especially apparent and made worse when viewed cumulatively and in the context of years of deprivations and destruction of Maho’s subsistence resources and crops by third parties, all tolerated and even supported by the State.”²⁹⁷

VIDS empfiehlt folgende Maßnahmen und Forderungen:

- Einen effektiven Schutz für das Land der Maho Gemeinschaften, inklusive der Garantie des Landes, das ihnen 1971 zugesprochen wurde, und der Sicherung ihres Lebensunterhaltes.
- Alle existierenden Beeinträchtigungen sollen umgehend gestoppt und entfernt werden und die Personen, die die Ernten zerstört haben, sollen sanktioniert werden.
- Die Gemeinschaft soll eine Kompensation für den Verlust ihrer Ernten erhalten.
- Die Polizei soll einen positiven Schutz leisten und der Öffentlichkeit vermitteln, dass weitere Übergriffe auf Maho’s Land nicht geduldet werden.²⁹⁸

iv) Fazit

Die indigenen Völker in Suriname sind infolge des Abbaus von Rohstoffen und Bodenschätzen auf ihrem Land nicht nur höchsten Diskriminierungen, sondern auch weitgehenden Gefährdungen des kulturellen und physischen Überlebens, ausgesetzt. Es gibt keine rechtlichen Schutzmöglichkeiten, da traditionelle Rechte an Land und Boden vom Staat nicht anerkannt oder berücksichtigt werden. Dadurch werden die Gemeinschaften weder informiert, noch einbezogen, bevor Einschnitte in ihren Lebensraum stattfinden. Substanzielle Ressourcen werden auf dem Land, das den

²⁹⁶ Vgl. VIDS: Situation of the Maho, 1f, Absatz2.

²⁹⁷ Vgl. Ebd., Absatz 4.

²⁹⁸ Vgl. Ebd., 13.

Gemeinschaften zugesprochen wurde, zerstört und keine Einrichtung der Regierung fühlt sich für den Schutz dieser Gemeinschaften zuständig.

CERD fordert, dass der Staat Suriname ein adäquates Rechtssystem aufbaut, indem die traditionellen Landrechte anerkannt werden und der FPIC einbezogen wird. Auch soll der Staat sich verpflichten, die betroffenen indigenen Gruppen zu entschädigen und zu beteiligen. Durch den Maho-Fall wird die Problematik zusätzlich verdichtet und die Forderungen konkretisieren sich. Dadurch könnte der Druck fokussierter ausgeübt werden.

Die Arbeit des Komitees geht in die zweite Runde: Die Forderungen nach Gesetzen zu den Rechten indigene Völker wurde von der Regierung mittlerweile angenommen und die Ausarbeitung wurde begonnen. Die Gesetze müssen jedoch verbindlich sein und kontrolliert werden, um einem Missbrauch vorzubeugen. Die Lobbys der Minengesellschaften und deren finanzieller Druck auf die Regierung sind *kein* unterstützender, eher ein stark behindernder Faktor um indigene Rechte auf allen Ebenen zu etablieren. Diese Kontroverse `Menschenrechte gegen Wirtschaftsinteressen´ ist ein weltweites Symptom und fordert das Durchhaltevermögen und die Konsequenz der Menschenrechtsinstitutionen heraus.

3.4 Partizipation

Die Teilnahme der indigenen Völker und ihrer Individuen am politischen, sozialen und wirtschaftlichen Leben jener Staaten, in denen sie leben, („Partizipation“) ist von größter Wichtigkeit für ihre Unabhängigkeit, ihre Selbstbestimmtheit, ihren rechtlichen Anspruch und dessen Umsetzung. Ein Ausgrenzen aus öffentlichen Diensten oder von politischen Positionen ist eine grundlegende Diskriminierung, was vom Komitee in seinen verschiedenen Concluding Observations immer wieder betont wird. Die vielseitigen Gesichtspunkte in diesem Zusammenhang sind:

- In Hinblick auf Partizipation fordert CERD die Staaten auf, indigene Völker und ethnische Minderheiten an Entscheidungen zu beteiligen, die diese betreffen, und dafür zu sorgen, dass eine **vollständige Partizipation** von indigenen Völkern und anderen ethnischen Gemeinschaften garantiert wird. Dabei wird oft auf die General Recommendation XXIII (vor allem Paragraph 4(d)), Artikel 5 der Konvention und den FPIC verwiesen. Dazu zwei Beispiele aus den Concluding Observations²⁹⁹:

Zunächst zu **Costa Rica** aus dem Jahr 2002:

*„The Committee notes with concern the shortcomings of the State party in its activities on behalf of indigenous peoples, as reported by the Office of the Ombudsman, in particular the failure on the part of the authorities to maintain communication with the indigenous population and the absence of specific government plans for them. In this context, the Committee wishes to refer to its general recommendations XXIII, in which it calls upon States parties to ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights are taken without their informed consent.“*³⁰⁰

²⁹⁹ Weitere Beispiele wären: Fiji Inseln, Ecuador, Neuseeland, Russland, Australien, Botswana, Südafrika, USA, Argentinien, Mexiko, Nicaragua, Mali Schweden, Zentralafrika.

³⁰⁰ UN-Dokument: CERD/C/60/CO/3, 20.03.2002, Absatz 13. In: MacKay: 1993-2004, 17.

Und zu **Namibia** aus dem Jahr 2008:

„The Committee notes with concern the low level of participation in political life and, in particular, the lack of representation in Parliament as well as regional and local public authorities of the indigenous communities, particularly the San community (art. 5(c)).”³⁰¹

- Besonders betroffen von derartigen Diskriminierungen sind **Frauen**. In mehreren Beobachtungsberichten des Komitees³⁰² werden die Staaten dazu aufgefordert, ihre Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass sie die Teilnahme von Frauen am politischen Prozess unterstützen. Dies kann am Beispiel **Guatemalas** verdeutlicht werden:

„The Committee notes with concern the low level of participation, especially by indigenous women, in political life and in particular the lack of representation in Congress of the Xinca and Garifuna peoples... The Committee, bearing in mind paragraph 4 (d) of its General Recommendation XXIII, recommends that the State party redouble its efforts to ensure the full participation of indigenous peoples, especially indigenous women...”³⁰³

- Die staatliche Unterstützung einer politischen Partizipation fordert die Kommission auch in Bezug auf **freie und faire Wahlen**, bei denen auch ein indigene Teilnehmer antreten sollen³⁰⁴; aber auch der indigene Anteil an Repräsentanten in der Armee oder bei der Polizei³⁰⁵ sowie in staatlichen Institutionen solle gefördert werden³⁰⁶. Dazu steht in der Concluding Observation für **El Salvador** aus 2006:

“The Committee recommends that the State party should ensure that indigenous people participate in government and the management of public affairs at all levels, and enjoy equal access to the public service (art.5(c)).”³⁰⁷

³⁰¹ UN-Dokument: CERD/C/NAM/CO/12, 19.08.2008, Absatz 22. In: MacKay: Vol III, 27.

³⁰² Zum Beispiel: Vgl. MacKay: Vol III: Indien S.1, Costa Rica S.12, Ecuador S.21. Vol II: Guatemala S.6. 1993-2004: Neuseeland S.16.

³⁰³ UN-Dokument: CERD/C/GTM/CO/11, 15.05.2006, Absatz 16. In: MacKay: Vol II 8.

³⁰⁴ Vgl. MacKay: 1993-2004: Fiji S.9, Mexico S.30, Brasilien S.40 und Neuseeland S.51.

³⁰⁵ Vgl. MacKay: Vol II, Guyana S.12.

³⁰⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004: Kolumbien S.25.

³⁰⁷ UN-Dokument: CERD/C/SLV/CO/13, 04.04.2006, Absatz 13. In: MacKay: Vol II, 17.

- Auch eine Diskriminierung durch **Sprachbarrieren**³⁰⁸ soll verhindert werden. Die indigene Sprache solle unter Umständen als zweite Amtssprache anerkannt werden.

Fallbeispiel Nepal – Constituent Assembly

i) Hintergrund

Nepal ist ein kulturell besonders vielfältiges Land. Daher ist es oft schwierig, die indigene Bevölkerung von der nicht-indigenen zu trennen. Die Zusammensetzung der Bevölkerung ist geprägt durch eine lange und komplexe Geschichte von ursprünglicher Besiedelung und Migration. Alle kulturellen Identitäten im Land sind eng mit der Geographie des Landes verbunden, da es nie von einer fremden Macht kolonialisiert worden ist. Es sind aber indigene Völker vorhanden, die unter dem Schirmbegriff „Adivasi Janajati“ zusammengefasst werden. Ihre Vorfahren haben vor dem hinduistischen Zeitalter in Nepal gelebt, sie identifizieren sich selber als indigen und ordnen sich einer der Gruppen zu.³⁰⁹

Der „National Foundation for Development of Indigenous Nationalities Act“ von 2002 beschreibt die Adivasi Janajati folgendermaßen: *“indigenous peoples or communities, are defined as those ethnic groups or communities that have their own mother tongue and traditional customs, distinct cultural identity, distinct social structure and written or oral history of their own”*³¹⁰. Offiziell werden 59 Gruppen gezählt³¹¹, die 37,19 % der Gesamtbevölkerung ausmachen.³¹²

³⁰⁸ Vgl. MacKay: 1993-2004: Finland S.45, Schweden S.53.

³⁰⁹ Vgl. Giesser, Ulrike: Zur Situation Indigener in Nepal – Demokratie auf dem Blatt. Bozen: Gesellschaft für bedrohte Völker, 2010, 1f. In: <http://www.gfbv.it/3dossier/asia/nepal/nepal-ug.html>; (14.02.2011)

³¹⁰ UN-Dokument: A/HRC/12/34/Add.3, 2009, 7.

³¹¹ UN Sonderberichterstatter, James Anaya hat einige Gruppen ausfindig gemacht, die auf dieselbe Geschichte zurückblicken und denselben Kriterien entsprechen und die dieselben Menschenrechtsprobleme haben, aber nicht als Indigen anerkannt sind. (A/HRC/12/34/Add.3; S.7)

³¹² UN-Dokument: A/HRC/12/34/Add.3, 6.

Im Dezember 2007 wurde die Monarchie in Nepal abgeschafft. Die neue demokratische Allianz, bestehend aus sieben Parteien, berief eine Verfassungsgebende Versammlung (Constituent Assembly) ein.³¹³

In diesem Zusammenhang wurde am 18. April 2008 eine Urgent Communication an die UN gesandt. Es ging um die Ausgrenzung von indigenen Völkern bei der Erarbeitung einer neuen Verfassung.³¹⁴ In der Folge publizierte James Anaya, Sonderberichterstatter für Menschenrechte der Vereinten Nationen, im Juli 2009 einen Bericht zur Situation der indigenen Völker in Nepal, aus dem hervorgeht, dass die indigenen Völker Nepals unter den diskriminierenden Praktiken, die sich im Laufe der Geschichte durchgesetzt haben, leiden. Die teils gewaltvollen Landenteignungen haben indigene Bevölkerungsgruppen in die Städte oder in abgeschiedene unfruchtbare Regionen getrieben, was mit ein Grund ist, warum Armut bei Indigenen mehr als doppelt so hoch ist als bei der restlichen nepalesischen Bevölkerung.³¹⁵

Auch im momentanen politischen System in Nepal sind indigene Völker auf allen Ebenen - vom Prozess der Verfassungsänderung bis zur lokalen Regierung - nicht ausreichend am Entscheidungsfindungsprozess beteiligt.³¹⁶

ii) Relevante nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Durch die 1963 beschlossenen Bürgerrechte von Nepal wurde die Diskriminierung durch das Kastensystem abgeschafft. Auch die Verfassung von 1990 verbietet Diskriminierungen:

“No person shall, on the basis of caste, be discriminated against as untouchable, be denied access to any public place, or be deprived of the use of public utilities. Any contravention of this provision shall be punishable by law.”³¹⁷

³¹³ Vgl. Giesser: Indigener in Nepal, 3.

³¹⁴ Vgl. Forest Peoples Programme: Urgent communication to the United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples concerning the exclusion of the indigenous peoples of Nepal from the drafting of Nepal’s new constitution. 2008. In: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/02/nepalunrapporteurapr08eng.pdf> (14.02.2011)

³¹⁵ Vgl. UN-Dokument: A/HRC/12/34/Add.3, 2009, 9.

³¹⁶ Vgl. Ebd., 18.

³¹⁷ Ebd., 7.

Praktisch hat sich aber bis heute nicht viel verändert. Diskriminierungen durch die Unberührbarkeit und das Kastensystem sind vor allem in ländlichen Gebieten alltäglich. Dalits werden noch heute als unberührbar angesehen, obwohl die Unberührbarkeit und das Kastensystem vor fast fünf Jahrzehnten abgeschafft wurden. Trotz Bemühungen von Seiten der Regierung und durch NGOs, die sozio-ökonomischen Bedingungen der Dalits zu verbessern, sind noch immer keine nennenswerten Veränderungen feststellbar.³¹⁸

Die Verfassung Nepals von 1990 beinhaltet zwar keine Rechte für indigene Völker, enthält aber Bestimmungen, die Nepal als multi-ethnischen, multi-lingualen und demokratischen Staat bezeichnen. Mit der Erarbeitung des 9. und 10. nationalen Entwicklungsplans in 1997 wurden zum ersten Mal die wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen von Indigenen Völkern berücksichtigt.³¹⁹

Durch den “National Foundation for Development of Indigenous Nationalities Act”³²⁰ von 2002 wurden die ersten umfangreichen Gesetze und Institutionen für indigene Völker beschlossen. Dadurch sollte die Entwicklung im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich gefördert werden.³²¹

Nach dem politischen Umbruch 2007 wurde eine Interimverfassung in Kraft gesetzt und ein Übergangsparlament mit einer verfassungsgebenden Versammlung installiert.³²² Die vorübergehende Verfassung erkennt die Vielfalt Nepals in Artikel 3 an und definiert in Artikel 4 das Land als säkular und demokratisch. In Artikel 5 werden alle in Nepal gesprochenen Sprachen als nationale Sprachen anerkannt und deren Verwendung als Amtssprache ermöglicht. Jede Gemeinschaft hat das Recht, ihre Sprache und ihr kulturelles Erbe zu erhalten und zu fördern und eine Grundbildung in der Muttersprache zu erhalten (Artikel 17). In Artikel 21 erhalten Indigene das Recht „to participate in State structures on the basis of principles of proportional inclusion” und in Artikel 13 wird der

³¹⁸ Vgl. Ebd., 7.

³¹⁹ Vgl. Ebd.

³²⁰ Zu finden unter: National Foundation for Upliftment of Aadijati / Janjati Act, 2058 (2002). Download unter : <http://www.lawcommission.gov.np/en/documents/func-startdown/436/>. (14.09.2011)

³²¹ Vgl. Ebd., 7f.

³²² <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Nepal/wandel.html>. (14.09.2011)

Staat ermächtigt, Maßnahmen einzuleiten, um den Schutz, die Ermächtigung und den Fortschritt von indigenen Nationalitäten zu fördern.³²³

James Anaya berichtet, dass der Ausschuss und die inadäquate Vertretung in den lokalen Regierungsebenen ein großes Hindernis für indigene Völker in der Ausübung ihrer Menschenrechte darstellt. Die Präambel des „Local Self-Governance Act“ von 1999 erkennt die Notwendigkeit indigene Völker in den Entwicklungsprozess zu integrieren zwar an, in der Praxis sind Adivasi Janajati in den lokalen Regierungsgremien jedoch unterrepräsentiert, vor allem in den Gebieten, in denen sie eine Minderheit sind.³²⁴

Die Bestrebungen, die Präsenz der indigenen Völker und anderer unterrepräsentierter Gruppen im öffentlichen Dienst zu steigern, sind durchaus nennenswert. Im 2007 erlassenen „Civil Service Act“ ist die Bestimmung eines Pflichtanteils³²⁵ von Mitgliedern „ethnischer Gruppen“ festgelegt. Allerdings wurde kritisiert, dass zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen nicht unterschieden wird.³²⁶

Einige indigene Gemeinschaften praktizieren noch ihr traditionelles rechtliches und politisches System, was von der Regierung auch akzeptiert wird; allerdings beinhaltet das einheitliche nepalesische Rechtssystem keine formelle Anerkennung dieser traditionellen rechtlichen und politischen Systeme.³²⁷

Das Rechtssystem in Nepal bietet also einige rechtliche Rahmenbedingungen, in denen indigene Völker und deren Angehörige durchaus zum Zug kommen. Auch einige Menschenrechtsabkommen³²⁸ wurden ratifiziert. In der Praxis ist die Partizipation allerdings fragwürdig, denn trotz allem gibt es noch keine bemerkenswerten Fortschritte

³²³ Vgl. Ebd., 8.

³²⁴ Vgl. Ebd., 9.

³²⁵ „...out of 45 per cent of new recruitments reserved for various under-represented groups, 27 per cent are allocated to “ethnic groups”. Similar amendments were also made in 2007 to the Police Regulation and to the Armed Police Regulation, in order to make the police force more inclusive.” (Anaya James: A/HRC/12/34/Add.3; S. 10)

³²⁶ Vgl. Ebd., 9f.

³²⁷ Vgl. Ebd. 10.

³²⁸ Z.b. ILO Konvention Nr. 169,

in der Entwicklung und Implementierung von adäquaten Programmen oder Aktionsplänen, die die Themen indigener Völker beinhalten.³²⁹

Gerade die Erstellung der neuen Verfassung ist eine große Chance für die indigenen Bevölkerungsgruppen Nepals. Zwar sind sie am Entwicklungsprozess der Verfassung beteiligt, doch es gibt einige Kontroversen und die indigenen Repräsentanten fühlen sich nicht gehört. James Anaya beschreibt die Lage so:

*„Of particular concern to indigenous leaders is the fact that the indigenous Assembly members were elected, from among candidates chosen by political parties, which are dominated by non-indigenous actors, and as a result they are subject to the political parties’ overall interests and voting discipline. It is therefore often difficult for indigenous Assembly representatives to join across party lines to effectively raise and promote issues concerning indigenous peoples.“*³³⁰

Anaya hebt auch die Tatsache hervor, dass Frauen in der verfassungsgebenden Versammlung unterrepräsentiert sind.³³¹

Klar ist, dass die Partizipation der indigenen Völker bei diesem zukunftsweisenden Prozess viel ernster genommen werden muss. Das ist auch das Anliegen des Komitees in den Urgent Actions vom März und September 2009, die im Folgenden dargestellt werden.

iii) Standpunkt und Aktivitäten von CERD

Urgent Action 13. März 2009

Am 13. März 2009 verfasste das Komitee nach seiner 74. Sitzung ein Urgent-Action-Schreiben an Nepal. Einerseits beanstandete das Komitee, dass der 17., 18. und 19. Bericht von Nepal, der am 1. März 2008 fällig gewesen wäre, fehlte; andererseits zeigte sich das Komitee besorgt über die (Nicht-)Partizipation von indigenen Völkern im Rahmen der politischen Veränderungen in Nepal. Informationen zufolge³³² würde die

³²⁹Vgl. UN-Dokument: A/HRC/12/34/Add.3; 8.

³³⁰Ebd., 15, Absatz 54.

³³¹Vgl. Ebd., 16.

³³²Vgl. Forest Peoples Programme: Nepal’s Failure to Comply with the Recommendations Issued by UN Special Procedures and Treaty Bodies Concerning the Ongoing Exclusion of Indigenous Peoples’ Representatives from the Making of Nepal’s New Constitution: A Request for Follow Up by the UN

Verfassung momentan von einer Versammlung entworfen, in der indigene Personen nur formal teilnehmen konnten, nämlich dann, wenn sie von politischen Parteien ausgewählt werden und sich streng an das Programm der Partei halten.³³³

Die Urgent-Action-Maßnahme wurde eingeleitet, um bleibende Schäden für indigene Völker zu vermeiden und Nepal bei der Implementierung der Konvention zu assistieren. Um einen konstruktiven Dialog mit der Regierung führen zu können, bat das Komitee, bis 31 Juli 2009 Informationen über Maßnahmen, die die Partizipation der indigenen Völker im laufenden Prozess garantieren, zusammen mit den ausstehenden Berichten zur Verfügung zu stellen. Das Komitee empfiehlt, Maßnahmen einzuleiten, die den FPIC garantieren, und ein Komitee zu errichten, das ausschließlich indigene Themen behandelt. In diesem Bezug verweist das Komitee auf General Recommendation XXIII, Absatz 4(d)
334 335

Urgent Action 18. September 2009

Gleich im September desselben Jahres folgte erneut eine Urgent-Action-Maßnahme³³⁶ für Nepal, denn der Länderbericht für Nepal, der im März 2008 fällig gewesen wäre, war noch immer ausstehend und auch eine Reaktion auf die Urgent-Action-Maßnahme von März 2009 blieb Nepal schuldig. In dem Bericht wird die Sorge über die inadäquate Partizipation der indigenen Völker beim laufenden Verfassungsprozess wiederholt.³³⁷

Auch die Empfehlung aus dem Schreiben von CERD an den Staat Nepal von 6. März 2009, ein nationales Komitee für indigene Themen zu errichten, um die Teilnahme von indigenen Völkern am politischen Geschehen zu garantieren, wird wiederholt. Das Vorhaben der Regierung, die Bewertung indigener Rechte über das nationale „Committee to Protect the Rights of Minority and Marginalized Communities“ laufen zu lassen, findet CERD keine effektive Alternative zu einem spezifischen nationalen Komitee für indigene

Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples. 2010. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/nepalunsprapporteurjan10eng.pdf>; (15.02.2011)

³³³ Vgl. MacKay: Vol IV, 60.

³³⁴ „ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent“.

³³⁵ Vgl. MacKay: Vol IV, 60.

³³⁶ Vgl. Ebd., 66.

³³⁷ Vgl. MacKay: Vol IV, 66f.

Themen. So ein thematisches innerstaatliches Komitee solle umgehend angedacht werden und die Teilnahme an der Verfassungsversammlung solle durch frei gewählte, indigene Personen geschehen, die von den betroffenen Völkern ausgewählt werden.³³⁸

Um einen konstruktiven Dialog aufrechtzuerhalten, ersucht das Komitee die Regierung, bis 30. November 2009 Informationen zu den oben genannten Forderungen bereitzustellen und die ausstehenden Berichte nachzureichen.³³⁹

Neuere Entwicklungen

Die Situation scheint sich nicht zu verbessern. Am 20. Januar 2010 sandte das „Forest Peoples Programme“ erneut ein Ansuchen³⁴⁰ an die UN mit der Bitte um weitere Maßnahmen, denn der Staat reagiere nicht auf die Empfehlungen und Forderungen von James Anaya und dem Komitee. In diesem Ansuchen wird wiederholt auf die diskriminierenden Handlungen Nepals aufmerksam gemacht.

Aufgrund der Tatsache, dass indigene Völker nicht mit eigenen Repräsentanten am Verfassungsprozess teilnehmen können, sei die Zukunft der Partizipation von indigenen Völkern in der Regierung gefährdet. Der Reformprozess werde von jener ethnischen Gruppe kontrolliert, die über zwei Jahrhunderte die Vorherrschaft hatte und die die anderen indigenen Völker ihrer Rechte beraubt hat (Abs. 26). Die Ausschließung von Millionen von Menschen aufgrund ihrer Ethnizität sei ein Beispiel für eine massive Rassendiskriminierung (Abs. 28).

Gefordert wird weiterhin die Anerkennung einer effektiven Partizipation von frei gewählten indigenen Repräsentanten (Abs. 29a), die Bildung eines Komitees für indigene Themen (Abs. 29c) und die Einrichtung von Mechanismen, die den FPIC in Bezug auf die Verfassungsänderung garantieren (Abs. 29d). Es solle sichergestellt sein, dass die neue Verfassung auch nach ihrer Verabschiedung international anerkannte Rechte für indigene Völker garantiert (Abs. 29e)

³³⁸ Vgl. Ebd.

³³⁹ Vgl. Ebd., 67.

³⁴⁰ Vgl. Forest Peoples Programme: Nepal's Failure to Comply with the Recommendations. 2010

iv) Fazit

Am Beispiel Nepals wird sichtbar, wie essenziell politische Partizipation für die Zukunft indigener Völker ist. Gleichzeitig wird aber auch erkennbar, welchen Schwierigkeiten diese Bevölkerungsgruppen gegenüber stehen. Jahrhundertlange Unterdrückung und Ausgrenzung machen es enorm schwer, in aussagekräftigen und einflussreichen Positionen Fuß zu fassen. Dies treibt indigene Völker trotz theoretischer Beteiligung an den Rand des Mitwirkungsbereiches. Meist bleibt dies unbemerkt.

Im Falle Nepals haben sich mehrere Organisationen zusammengeschlossen³⁴¹, um auf die Diskriminierungen aufmerksam zu machen. Erfolgreich haben sie die Unterstützung von internationalen Menschenrechtsinstitutionen der UN eingefordert. Gemeinsam verlangen sie nun seit 2009 die Partizipation von indigenen Völkern bei der Entwicklung einer neuen nepalesischen Verfassung. Doch die freie Partizipation von indigenen Völkern dürfte der Regierung kein Anliegen sein, denn eine positive Reaktion bleibt ausständig.

Es fällt auf, dass in Nepal Gesetze erlassen werden, die in der Praxis nicht umgesetzt werden. So verhält es sich auch mit den ratifizierten Menschenrechtskonventionen. Die Strukturen des Kastenwesens und die Kluft zwischen Arm und Reich, Stadt und Land sind so gravierend, dass es für Schichten und Ethnien, die nicht als gleichwertig angesehen werden, äußerst schwierig ist, politische Anerkennung zu erreichen.

Das starre Schichtensystem und die Allianz der sieben Parteien bilden ein Konstrukt, in dem viele Stimmen untergehen. Die Arbeit der internationalen und nationalen Organisationen und der mehrfache Druck von Seiten des Komitees konnten bisher nicht viel ausrichten. Es stellt sich deshalb die Frage, wie viel Einfluss CERD in einem Land haben kann, dessen System auf rassische Diskriminierung aufbaut. Hier ist viel Geduld und Nachdruck gefragt.

³⁴¹ U.a.: Lawyers' Association for the Human Rights of Nepalese Indigenous peoples (LAHURNIP), Forest Peoples Programme, Indigenous Peoples Mega Front.

3.5 Identifikation

Eine grundlegende Diskriminierung ist die Verleugnung oder unzureichende Identifizierung von indigenen Gruppen und Minderheiten. Dadurch wird ihnen jegliche Basis für einen kulturabhängigen Rechtsanspruch genommen. Dabei ist nicht nur die Identifizierung durch den Staat von Bedeutung, sondern vor allem auch die Möglichkeit der Selbstidentifikation, die essenziell ist für die Anerkennung und Eigenständigkeit von indigenen Völkern. In verschiedenen Concluding Observations von CERD werden eine Reihe von Staaten³⁴² auf die Problematik einer unzureichenden Identifizierung von indigenen Völkern auf ihrem Staatsgebiet aufmerksam gemacht und aufgefordert, sich mit den Empfehlungen des Komitees auseinanderzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu setzen.

Typischerweise werden indigene Völker von Staaten durch unklare und einschränkende Definitionen³⁴³, lückenhafte Volkszählungen³⁴⁴, Unterschlagung von Identitätsdokumenten³⁴⁵, Schwierigkeiten bei der Ausstellung von Staatsbürgerschaften³⁴⁶, fehlende Statistiken³⁴⁷ bis hin zur Identitätsverleugnung³⁴⁸ um ihre Identifizierung als indigene Gemeinschaften betrogen. Zusätzlich verleugnen Angehörige von indigenen Gruppen oft ihre Identität aus Angst vor Übergriffen³⁴⁹.

In den Concluding Observations fordert das Komitee deshalb die betreffenden Staaten dazu auf, der General Recommendation 8 (1990) und der darin geforderten Selbstidentifikation mehr Bedeutung zuzumessen, aber auch die General Recommendation XXIII (1997), die ILO Richtlinien 169 für indigene Völker und die

³⁴² Vgl. MacKay: 1993-2004: Finland S.8, Dänemark S.16, Argentinien S.19, Peru S.27, Cambodia S.29, Mexico S.30, Ecuador S.60. Vol II: Venezuela S.2, Laos S.3, Botswana S.9, Guyana S.12, El Salvador S.17, Dänemark S.18. Vol III: Indien S.1, Indonesien S.8, Costa Rica S.12, Kongo S.14, Fiji S.15, Nicaragua S.18, Ecuador S.21.

³⁴³ Vgl. MacKay: 1993-2004: Finnland S.8.

³⁴⁴ Vgl. MacKay: 1993-2004: Argentinien S.19. 2007/2008: Nicaraguar S.18, Ecuador S.21.

³⁴⁵ Vgl. MacKay: 1993-2004: Peru S.27.

³⁴⁶ Vgl. MacKay: 1993-2004: Cambodia S.29.

³⁴⁷ Vgl. MacKay: 1993-2004: Mexico S.30, Ecuador S.60.

³⁴⁸ Vgl. MacKay: 1993-2004: Dänemark S.16. 2007/2008: Indien S.1. 2005/2006: El Salvador S.17.

³⁴⁹ Vgl. MacKay: Vol II: El Salvador S.17.

Paragrafen 9 bis 12 der Richtlinien, die in der 71. Sitzung der Kommission verabschiedet worden waren³⁵⁰, mehr zu berücksichtigen.

In der Concluding Observation für **Botswana** schreibt die Kommission beispielsweise:

„...The Committee notes in particular the State party's reluctance to recognize the existence of indigenous peoples on its territory. (Articles 2 and 5)

The Committee, recalling that the principle of non-discrimination requires that the cultural characteristic of ethnic groups be taken into consideration, urges the State party to respect and protect the existence and cultural identity of all ethnic groups within its territory. The committee also invites the State party to review its policy regarding indigenous peoples and, to that end, to take into consideration the way in which the groups concerned perceive and define themselves. The Committee recalls in this regard its General Recommendations 8 (1990) on self-identification and 23 (1997) on the rights of indigenous peoples.“³⁵¹

Fallbeispiel El Salvador

i) Hintergrund

Die salvadorianische Regierung erkennt die Indigenen Völker im Land offiziell nicht an. Diskriminierungen auf allen Ebenen – politisch, wirtschaftlich und im Bildungs- und Gesundheitswesen – sind die Folge. Nur sehr langsam und zögerlich werden von der Regierung verbessernde Gesetze erlassen und die vergangenen Menschenrechtsverletzungen erkannt.³⁵²

Es gibt 3 große indigene Gruppen in El Salvador: die Nahua-Pipiles, die Lencas und die Cacaoperas. Auf Grund der gewaltvollen Geschichte El Salvadors ist die Anzahl der indigenen Bevölkerung unklar und die Schätzungen variieren zwischen 1 und 12 Prozent. 1932 ereignete sich das Massaker „La Matanza“ bei dem zwischen 35.000 und 50.000 Indigene getötet wurden. Als Folge fing die indigene Bevölkerung an, ihre Traditionen zu verbergen und sich in die herrschende Gesellschaft einzufügen. Im Bürgerkrieg zwischen

³⁵⁰ CERD/C/2007/1

³⁵¹ UN-Dokument: CERD/C/BWA/CO/16, 04.04.2006, Absatz 9. In: MacKay: Vol II, 10.

³⁵² Vgl. Minorities at Risk: <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupId=9201>; 14.02.2011

1980 und 1992 wurde dieser Prozess der Assimilierung noch weiter vorangetrieben.³⁵³ Als Konsequenz leben heute nur noch sehr wenige Indigene ihre Traditionen und Bräuche oder sprechen ihre traditionelle Sprache.

ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen

In der salvadorianischen Verfassung gibt es keinen Bezug auf indigene Völker und deshalb logischerweise auch kein Recht dieser Völker auf Land, Kultur, Tradition oder natürliche Ressourcen. Allerdings gibt es einige indigene Organisationen³⁵⁴, deren Hauptforderung die Anerkennung ihrer Gemeinschaften, ihrer Geschichte, Kultur und Bedürfnisse durch die Regierung ist.³⁵⁵

iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD

Concluding Observation April 2006

In den Concluding Observations aus 2006 für El Salvador³⁵⁶ werden folgende Themen beleuchtet:

- Die fehlende Identifizierung von indigenen Völkern durch den Staat (Abs. 7)
- Die fehlende Ratifizierung der ILO 169 (Abs. 10)
- Die Gefährdung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für indigene Völker (Vor allem Landbesitzrechte und Zugang zu Trinkwasser müssten garantiert werden) (Abs. 11)
- Die fehlende Partizipation in der Regierung, bei öffentlichen Angelegenheiten und kein gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Diensten (Abs. 13)
- Eingeschränkter Zugang zu sakralen Plätzen (Abs. 14)

³⁵³ Vgl. Ebd.

³⁵⁴ The Asociación Nacional de Indígenas de El Salvador (ANIS) founded in 1959 and the National Coordinating Council of Salvadorian Indigenous Coordination Council (CCNIS) was founded 1994, representing 12 indigenous organizations. <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupId=9201>; (14.02.2011)

³⁵⁵ Vgl. Ebd.

³⁵⁶ UN-Dokument: CERD/C/SLV/CO/13, 04.04.2006. In: MacKay: Vol II, 17.

- Probleme bei der Identifizierung von indigenen Völkern wegen fehlender Vertrauens- und Schutzmaßnahmen (Abs. 15)
- Erschwerter Zugang zu Rechtsstellen (Abs. 16)

Urgent-Action, März 2009

Am 13. März 2009 verfasste das Komitee ein Schreiben an El Salvador unter der Urgent-Action-Maßnahme. Dieses Schreiben bezog sich auf die Concluding Observations von April 2006³⁵⁷, welche den 9. bis 13. Länderbericht von El Salvador behandelte. Das Komitee forderte in Absatz 22 den Staat dazu auf, Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen innerhalb eines Jahres zur Verfügung zu stellen; diese blieben jedoch aus.

Parallel hat das Komitee Informationen über die Volkszählung im Jahr 2007 erhalten, die auf einen „statistischen Genozid“ hindeuten, denn das Ergebnis der Volkszählung leugnete die Existenz indigener Völkern. Ausgelöst wurde dies durch eine fehlende Registrierung von indigenen Personen und eine Veranlassung der Zählung ohne Rücksprache mit den indigenen Völkern und ohne gebührende Information oder Erklärung. Auf Grund dessen bezieht sich das Komitee nochmals auf Absatz 15 der Concluding Observations, in dem das Problem der Identifikation von indigenen Völkern in El Salvador erläutert wird³⁵⁸:

“The Committee notes that, according to the State party, it is difficult to identify indigenous peoples, since they sometimes prefer not to identify themselves as such. It also notes that, according to some reports, this is due in large part to the events of 1932 and 1983, when large numbers of indigenous people were murdered. The Committee is seriously concerned that the persons responsible for those acts have not been identified, tried and punished.

The Committee urges the State party to take account of the recommendations made by the Human Rights Committee in its concluding observations on El Salvador (2003), to the effect that the General Amnesty Act should be amended to make it compatible with international human rights instruments. The Committee also encourages the State party to put into effect the recommendations made by the Inter-American Commission on Human Rights and adopt a programme of reparation and where possible material compensation

³⁵⁷ CERD/C/SLV/CO/13

³⁵⁸ Vgl. MacKay: Vol IV, 56f.

for the victims, thus creating a climate of trust that will enable the indigenous people to assume their identity without fear (art. 6).“³⁵⁹

Das Komitee forderte den Staat erneut dazu auf, bis 31 Juli 2009 die geforderten Informationen zur Verfügung zu stellen.³⁶⁰

Entwicklungen in 2009

Im Januar 2009 fand ein politischer Machtwechsel statt; erstmals wurde eine linksgerichtete Partei in die Regierung gewählt, mit der Mauricio Funes Präsident des Landes wurde. Im Oktober 2010, anlässlich der 518. Jahrestages von Columbus‘ Ankunft in Amerika, hielt Funes eine Rede, in der er sich bei der indigenen Bevölkerung seines Landes für das Unglück und den erlittenen Schaden offiziell entschuldigte.³⁶¹

„The government that I lead wishes to be the first government that in the name of the Salvadorian state... makes an act of contrition and begs the pardon of the indigenous communities for the persecution, for the extermination of which they were victims of so many years.“³⁶²

“From this day forward we officially terminate our historical denial of the diversity of our peoples and acknowledge El Salvador to be a multiethnic and multicultural society”³⁶³, sagte weiters der Präsident, als er den ersten nationalen indigenen Kongress eröffnete. Der Kongress solle dazu dienen, einen Konsens zwischen den indigenen Völkern zu finden mit dem Ziel, ein nationales Komitee zu errichten, das neue Gesetze für diesen Bevölkerungsteil entwickeln soll.³⁶⁴

„With the work of this congress I am sure that we are taking another step toward acknowledging their rights“.³⁶⁵

³⁵⁹ UN-Dokument: CERD/C/SLV/CO/13, 04.04.2006, Absatz 15. In: MacKay: Vol II, 17.

³⁶⁰ Vgl. MacKay: Vol IV, 57.

³⁶¹ Vgl. ticotimes.net: http://www.ticotimes.net/News/News-Briefs/El-Salvador-s-President-Apologizes-to-Indigenous-Peoples_Wednesday-October-13-2010; 14.02.2011

³⁶² Ebd.

³⁶³ Ebd.

³⁶⁴ Vgl. Ebd.

³⁶⁵ Ebd.

Concluding Observations 2010

In den Concluding Observations von September 2010³⁶⁶ hält das Komitee mit Zufriedenheit fest, dass am 28. Juli 2010 durch vier Institutionen³⁶⁷ ein Abkommen unterzeichnet wurde, das festlegt, dass alle indigenen Personen, die Opfer von Verfolgung wurden, ihre indigenen Namen wieder erlangen können. Begrüßt wird auch das Pilotprojekt für Geburtsschein und Identitätspapiere für indigene Personen (Registro de Partidas de Nacimiento e Identification Civil de los Pueblos Indigenas), welches in sechs Stadtbezirken stattfindet. (Abs. 4)

Die Erarbeitung eines Rahmenprogramms für ein bilinguales interkulturelles Bildungswesen (Abs. 6) und die Einladung des Sonderberichterstatters für Menschenrechte für das folgende Jahr (2011) (Abs. 9) wurde vom Komitee ebenfalls mit Zufriedenheit bemerkt. Ernsthaft besorgt bleibt das Komitee aber über die Resultate der Volkszählung 2007. Allerdings zeigt sich das Komitee informiert über die Intention zu einer neuen Zählung im Jahr 2012. Es empfiehlt dem Mitgliedsstaat El Salvador, die Zählungsmethoden in Kooperation mit den Vereinten Nationen, mit den indigenen Völkern und mit den Völkern afrikanischer Herkunft unter Berücksichtigung der Selbstidentifikation zu verbessern, und somit die ethnische Komplexität der salvadorianischen Gesellschaft sichtbar zu machen (Abs. 12). Aus den vorhergehenden Concluding Observations (2006) werden folgende Punkte wiederholt:

- Die fehlende Partizipation in der Regierung, bei öffentlichen Angelegenheiten und kein gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Diensten (Abs. 14)
- Die fehlende Ratifizierung der ILO 169 (Abs. 15)
- Die Gefährdung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für indigene Völker; vor allem Landbesitzrechte und Zugang zu Trinkwasser müssen garantiert werden (Abs. 19)

³⁶⁶ UN-Dokument: CERD/C/SLV/CO/15, 14.09. 2010. In: MacKay: Vol IV, 50ff.

³⁶⁷ Secretaria de Inclusion Social; Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN); la Corporacion de Municipios de la Republica de El Salvador (COMURES); la Procuraduria General de la Republica (PGR)

iv) Fazit

Die gewaltsam Verneinung der Existenz der Indigenen Kulturen hat El Salvadors Geschichte mit Menschenrechtsverbrechen und rassistischen Diskriminierungen von größtem Ausmaß geprägt. Nach dem politischen Perspektivenwechsel in 2009 wurden von der Regierung einige Maßnahmen gesetzt um die indigene Bevölkerung und ihr Bewusstsein zu stärken. Der Umschwung wird auch in der Reaktion des Komitees auf den Staat sichtbar. Die Empfehlungen von 2009 sind noch sehr nachdrücklich, die Concluding Observations von 2010 hingegen heben den positiven Wechsel hervor und wirken wesentlich entspannter. Allerdings werden viele Vertrauensbildungs- und Aufklärungskampagnen notwendig sein, um die Situation indigener Völker weiter zu verbessern. Die neue Regierung gibt jedenfalls Hoffnung.

Am Beispiel von El Salvador wird erkennbar, wie vernichtend erzwungene Assimilation und kulturelle Negation für ein Volk sein kann. Deshalb ist es für El Salvador nun wichtig, einen Überblick über die indigene Bevölkerung zu bekommen und statistische Informationen einzuholen. Die Volkszählung bietet dabei eine unverzichtbare Chance und es ist wichtig, dass CERD darauf beharrt.

Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass in Zeiten eines Umbruchs Beobachtungen und Empfehlungen von außenstehenden internationalen Institutionen besonders wichtig für die Einhaltung internationaler Rechtsnormen sind. Nach dem Machtwechsel in El Salvador läuft die Kooperation mit der Regierung sehr gut und die Erwartungen sind groß.

Ein negatives Beispiel ist allerdings *Nepal*, wo der Staat praktisch nicht auf die Forderungen von CERD reagiert. Dies verdeutlicht, dass der Erfolg der Arbeit des Komitees stark vom Kooperationswillen der Staaten und von der Ausrichtung der amtierenden Regierungen abhängt.

3.6 Schutz vor gewalttätigen Übergriffen

In den meisten Ländern in denen indigene Völker als diskriminierte Randgruppe leben, werden gewalttätige Unterdrückungsmechanismen gegen diese eingesetzt. Die Gewaltanwendung geschieht am häufigsten durch Polizei, Soldaten oder paramilitärische Einheiten und reicht von Bedrohung über Belästigung bis zur Ermordung.³⁶⁸ Das Komitee weist die betreffenden Staaten immer wieder auf die erforderlichen Maßnahmen hin; es fordert bessere Ausbildung der Bevölkerung über Menschenrechte, professionelles Training von Polizei und Armee, um Sicherheit und Schutz für alle Gruppen innerhalb des Staates garantieren zu können, und keine Straffreiheit für Verstöße. Dabei wird unter anderem auf Artikel 5(b) der Konvention und die General Recommendation 31 (2005)³⁶⁹ verwiesen.

- Die **Verflechtung von Gewalt und Polizei** sollen Anhand der Forderungen des Komitees in den Concluding Observations für **Indien** verdeutlicht werden:
*„The Committee is concerned about reports of arbitrary arrest, torture and extrajudicial killings of members of scheduled castes and scheduled tribes by the police, and about frequent failure to protect these groups against acts of communal violence. (arts. 5(b), 6) The Committee urges the State party to provide effective protection to members of scheduled castes and scheduled and other tribes against acts of discrimination and violence, introduce mandatory training on the application of the Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act (1989) for police, judges and prosecutors and take disciplinary or criminal law measures against police and other law enforcement officers who violate their duty of protection and/or investigation in relation to crimes against scheduled castes and scheduled and other tribes.“*³⁷⁰
- Ein weiterer besorgniserregender Punkt in den Concluding Observations von CERD ist die sexuelle Ausbeutung, Vergewaltigung³⁷¹ oder Zwangssterilisation³⁷²

³⁶⁸ Vgl. MacKay: 1993-2004: Bolivien S.7, Ecuador S.11, Bangladesch S.21, Kolumbien S.25 und 44, Costa Rica S.28, Mexiko S.31, Peru S.46, Guatemala S.47, Nigeria S.54. Vol II: Venezuela S.3, Laos S.4. Vol III: Indien S.1, Äthiopien S.7.

³⁶⁹ Vgl. MacKay: Vol III: Äthiopien S. 7.

³⁷⁰ UN-Dokument: CERD/C/IND/CO/19, 05.05.2007, Absatz 14. In: MacKay:Vol III, 1f.

³⁷¹ Vgl. MacKay: 1993-2004: Suriname S.5. 2005/2006: Guatemala S.8. 2007/2008: Indien S.2, Kanada S.4/5, USA S.16, Namibia S.27.

³⁷² Vgl. MacKay: 1993-2004: Vietnam S.17, Peru S.27.

von **Frauen** und Mädchen. Auch hier verweist CERD auf Artikel 5 (b), aber auch auf General Recommendation XXV. Gut zu veranschaulichen ist dies an Hand der Forderungen in den Concluding Observation für **Kanada**:

„In the light of general recommendation 25 (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination, the Committee recommends that the State party should strengthen and expand existing services, including shelters and counselling, for victims of gender-based violence, so as to ensure their accessibility. Furthermore, it recommends that the state party take effective measures to provide culturally-sensitive training for all law enforcement officers, taking into consideration the specific vulnerability of aboriginal women and women belonging to racial/ethnic minority groups to gender based violence.“³⁷³

- Weitere Besorgnis über fehlende Schutzmaßnahmen vor Gewalt hat das Komitee in Bezug auf **gewalttätige Konflikte** zwischen ethnischen Gruppen in mehreren Ländern³⁷⁴ geäußert.
- Auch **Zwangsarbeit** durch Kinderarbeit, Sklaverei, Kinderprostitution und -handel in **Venezuela**³⁷⁵, oder bei Gewaltanwendung an und Todesfällen von indigenen Häftlingen in **Kanada**³⁷⁶, sind Unterthemen dieser Problematik.

Fallbeispiel: Laos – Hmong minorities

i) Hintergrund

Die Hmong sind ein Volk, das in den Bergregionen von China, Vietnam, Laos³⁷⁷ und Thailand lebt. Es gibt zahlreiche verschiedene Hmong-Gruppen und unterschiedliche Bezeichnungen für sie in den verschiedenen Ländern und Regionen; in China etwa stellen sie eine Untergruppe zu der verwandten Miao-Ethnie dar.³⁷⁸

³⁷³ UN-Dokument: CERD/C/CAN/CO/18, 25.05.2007, Absatz 15. In: MacKay: Vol III, 4f.

³⁷⁴ Vgl. Fergus MacKay: 1993-2004: Kongo S.42, Guatemala S.47, Mali S.58. 2007/2008: Indonesien S.9.

³⁷⁵ Vgl. Fergus MacKay: Vol II: Venezuela S.3.

³⁷⁶ Vgl. Fergus MacKay: 1993-2004: Kanada S.15.

³⁷⁷ In Laos machen die Hmong 7,4 % der Bevölkerung aus. (IDMC, 2010, S. 3)

³⁷⁸ Vgl. Culas, C., Michaud, J.: A contribution to the study of Hmong (Miao) migrations and history. In: Trapp, Nicolas: Hmong/Miao in Asia. Chiang Mai: Silkworm Books, 2004, 64-74.

60% der männlichen, in Laos lebenden Hmong wurden Anfang der 1960er Jahre vom CIA (U.S. Central Intelligence Agency) rekrutiert und zu einer Sondereinheit ausgebildet, um die Ho-Chi-Minh-Pfad genannte militärische Nachschublinie zwischen Laos und Vietnam abzuschneiden. Bis zum Ende des Vietnamkrieges in 1975 kämpften diese Truppen gegen die nordvietnamesische Armee und gegen die kommunistischen Truppen von Pathet Lao. Erst in den späten 1990er Jahren bekannte sich die USA zu den Einsätzen in Laos. Die Mission wurde als „Secret War“ und die Hmong-Gruppen als „Amerikas vergessene Verbündete“ bezeichnet.³⁷⁹

Nach dem Zusammenbruch des Royal Lao Government (RLG) und mit dem Abzug der amerikanischen Truppen in 1975 begann die Gründung der kommunistischen Volksdemokratischen Republik Laos. Die Hmong, die mit den Amerikanern verbündet waren, wurden ausgesondert und durch Gefängnis und Zwangsarbeit bestraft. Ein Großteil der Verfolgten flüchtete nach Thailand; von dort konnten einige tausend nach Amerika³⁸⁰, Australien, Frankreich, Französisch-Guyana und Kanada auswandern. Viele kamen in Umerziehungslager, verschanzten sich in hohen Bergregionen oder versteckten sich im Dschungel. Jene Gruppen, die in die höchsten und abgeschiedenen Bergregionen flüchten konnten, wurden meist von ehemaligen Soldaten angeführt, die erbitterten Widerstand gegen die laotische Regierung leisteten. Der Staat antwortete mit militärischen Gegenschlägen, inklusive Bombenanschlägen, Giftangriffen und chemischen Waffen.³⁸¹

Noch heute, also nach fast 40 Jahren, verstecken sich einige Hmong-Gruppen in den Bergen und im Dschungel. Sie sind immer noch schweren Angriffen ausgesetzt³⁸². Der Zugang in die Regionen wird humanitären Organisationen untersagt. 4000 Hmong, die im

³⁷⁹ Vgl. Stuart-Fox, Martin: Minority policies and the Hmong in Laos. In: Contemporary Laos: Studies in the Politics and Society of the Laos People's Democratic Republic. St.Lucia: Queensland University Press, 1982,199-219.

³⁸⁰ Heute leben über 200,000 Hmong in Amerika (Vgl. Pfeifer, Mark:A Bibliographic Guide to Recent Hmong Studies Research 2005-2011. Hmong Studies Internet Resouce Center: www.hmongstudies.org; 02.03.2011)

³⁸¹ Vgl. The Cultural Orientation Project: <http://www.cal.org/co/hmong/hhist.html> (02.03.2011)

³⁸² Berichten zufolge gab es im Jahr 2009 acht Giftgasanschläge und 5 Militärangriffe auf Hmong Gruppen, vor allem in der Phou Bia Bergregion. Vgl. UN: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session8/LA/CWHP_UPR_LAO_S08_2010_CongressofWorldHmongPeople.pdf; (02.03.2011)

letzten Jahrzehnt nach Thailand flüchten konnten, wurden ab Dezember 2009 unter Protest vieler Menschenrechtseinrichtungen zurück an Laos ausgeliefert.³⁸³

ii) Entsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Laos ist Mitglied der wichtigsten Menschenrechtsabkommen, wie der CEDAW, der CRC, dem ICCPR, dem ICESCR und der Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung.³⁸⁴ Die Kontrollorgane haben es jedoch schwer, die menschenrechtliche Lage in Laos zu überprüfen, da der Staat den Zugang verweigert.³⁸⁵

In der Konstitution der Volksdemokratischen Republik Laos, die 1991 angenommen und 2003 geändert wurde³⁸⁶, wird Laos als multi-ethnisches Land bezeichnet:

„Is the fruit of the process of the people's discussions throughout the country. It reflects the long-standing aspirations and strong determination of the national community to strive together to fulfill the objective of building Laos a country of peace, independence, democracy, unity and prosperity“³⁸⁷.

In Artikel 3 heißt es:

“The rights of the multi-ethnic people to be the masters of the country are exercised and ensured through the functioning of the political system with the Lao People's Revolutionary Party as its leading nucleus“³⁸⁸.

In Artikel 22 werden der Schutz der Menschenrechte und die Gleichbehandlung der verschiedenen ethnischen Gruppen festgehalten. Artikel 27 versichert die Freiheit auf Niederlassung und Bewegung und Artikel 30 die Religionsfreiheit. Die größten Hürden für die praktische Umsetzung dieser Rechte sind die fehlende Unabhängigkeit der

³⁸³ Vgl. Mydenth, Seth: Thailand Begins Repatriation of Hmong to Laos. In: http://www.nytimes.com/2009/12/28/world/asia/28hmong.htm?_r=1; (02.03.2011)

³⁸⁴ Vgl. UN: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session8/LA/CWHP_UPR_LAO_S08_2010_CongressofWorldHmongPeople.pdf; (02.03.2011)

³⁸⁵ Vgl. UN-Dokument: A/HRC/13/40/Add.4

³⁸⁶ Vgl. Ebd., 6, Absatz 10.

³⁸⁷ Assembly, National: Constitution of the Laos People's Democratic Republic, Präambel, 2003. In: <http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/demogov/Lao%20Constitution.pdf>; (02.03.2011)

³⁸⁸ Ebd., Artikel 3.

Gerichte, verbreitete Korruption und die nicht institutionalisierte Trennung zwischen Exekutive und Legislative.³⁸⁹

Doch Berichte von Journalisten lassen auf schwere Menschenrechtsverletzungen schließen und animieren die UN, umgehende Maßnahmen zu ergreifen. Das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung kündigte bereits 2003 unter dem Frühwarnsystem³⁹⁰ Sorge über die Lage der Hmong an und übt seither Druck auf die laotische Regierung aus, die Militäraktionen umgehend einzustellen und humanitären Organisationen den Zugang zu den Gebieten der Hmong zu gewähren.

iii) Standpunkte und Aktivitäten von CERD

Concluding Observation, April 2005

In der Concluding Observation für Laos von April 2005³⁹¹ bemerkt das Komitee den Widerwillen der laotischen Regierung, ethnische Gruppen als Minderheiten oder als indigene Völker einzustufen. Das Komitee empfiehlt eine Anerkennung dieser Gruppen, um deren spezielle Rechte, wie sie das internationale Recht vorgibt, schützen zu können (Abs. 17).

Der Konflikt zwischen der Regierung und Mitgliedern der Hmong-Minderheit, welche sich seit 1975 in Dschungel- und Bergregionen verschanzt haben gibt dem Komitee Grund zur Sorge, denn diese Gruppen leben unter sehr schwierigen humanitären

³⁸⁹ Vgl. International displacement monitoring center: Laos. Lack of independent access to resettled ethnic Hmong raises concern about achievement of durable solutions. IDMC: Norwegian Refugee Council, 2010, 10. In: www.internal-displacement.org

³⁹⁰ Vgl. UN-Dokument: /C/63/Dec.1:

- Absatz 2: "...violations of the rights to life, physical integrity and security, and of the freedoms of expression, association and religion, and at reports of economic, social and cultural discrimination against members of the Hmong minority, which constitutes approximately 7.4 per cent of the population"
- Absatz 3: "...some members of the Hmong minority, who have taken refuge in the jungle or certain mountainous regions of the Lao People's Democratic Republic since the end of the war in 1975, have been subjected to severe brutalities. It has been reported that acts of extreme violence such as bombing of villages, use of chemical weapons and landmines and extrajudicial killings and torture are currently being committed by the armed forces in military campaigns against the inhabitants of remote villages in the provinces of Xieng Khuang, North Vientiane-Vang Vieng, Bolikhamsai, Sainyabuli, and the Saisombun Special Zone. According to some information, men, women and children belonging to the Hmong population live in terrible poverty, suffer from malnutrition and have no access whatever to medical care."

³⁹¹ UN-Dokument: CERD/C/LAO/CO/15, 18.04.2005. In: MacKay: Voll II, 3f.

Bedingungen. Das Komitee ruft den Staat dazu auf alle möglichen Maßnahmen einzuleiten, wenn notwendig mit internationaler Unterstützung der UN, um so schnell wie möglich eine politische und menschliche Lösung finden zu können (Abs. 21)

Das Komitee zeigt sich besorgt über die Vorwürfe, dass schwere Gewaltvergehen an Hmong-Mitgliedern verübt wurden, besonders über die Behauptungen, dass eine Gruppe von Soldaten fünf Hmong-Kinder am 19.05.2004 brutal getötet haben sollen. Das Komitee fordert genauere Informationen und empfiehlt dem Staat, zum Schutz und zur Sicherung von Menschenrechten, die Zone für die UN zugänglich zu machen in der die verschanzten Hmong-Gruppen leben. (Abs. 22)

Follow up, August 2006

Das Follow-up-Schreiben vom 18. August 2006 bezieht sich auf die Concluding Observations von 2005 und auf die 69. Sitzung des Komitees, die zwischen 31. Juli und 18. August 2006 stattfand.³⁹²

In diesem Brief lobt das Komitee die Rückmeldung auf seine Empfehlungen in den Absätzen 10, 21 und 22 der Concluding Observations von April 2005 und den nachgereichten 6. bis 15. Länderbericht des Mitgliedsstaates. Damit zeige Laos die Bereitschaft, nach einer Pause von 20 Jahren einen konstruktiven Dialog mit dem Komitee zu beginnen.³⁹³

Das Komitee nutzt diese Bereitschaft, um auf die folgenden Themen aufmerksam zu machen:

- In Bezug auf Absatz 10 der Concluding Observation:
Die Definition von Rassendiskriminierung, wie sie in Artikel 1 der Konvention festgelegt wird, in das Strafgesetzbuch und in die nationale Gesetzgebung zu integrieren und dabei alle Elemente, wie „Rasse“, Hautfarbe, Herkunft und nationale Abstammung zu berücksichtigen.
- In Bezug auf Absatz 21 der Concluding Observations:

³⁹² Vgl. MacKay: Vol II, 31.

³⁹³ Vgl. Ebd.

Das Komitee bleibt besorgt über die unklare Reaktion auf die Empfehlungen, einen Dialog mit der Hmong-Minderheit zu suchen und UN-Vertretern Zutritt zu den Regionen zu gewähren. Das Komitee habe sogar Informationen über Gewalthandlungen gegen diese Menschengruppen erhalten und es sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass das Thema umgehende Aufmerksamkeit verlange. Aus diesem Grund empfiehlt das Komitee einen UN-Sonderberichterstatter in die Regionen, in denen die Hmong-Gruppen Zuflucht gesucht haben, einzuladen.

- In Bezug auf Absatz 22 der Concluding Observations:

Das Komitee richtet die Aufmerksamkeit des Mitgliedsstaates auf die General Recommendation XXXI und betont, dass bei gewalttätigen Übergriffen von Gesetzeshütern gegen ethnische Minderheiten Untersuchungen durch unabhängige Gremien geführt werden sollen.³⁹⁴

Das Komitee fordert weitere Informationen³⁹⁵, wünscht den konstruktiven Dialog aufrecht erhalten zu können und betont die Absicht, die Regierung bei der Implementierung der Konvention zu unterstützen.³⁹⁶

Urgent Action, März 2009

In dem Schreiben von März 2009 teilt das Komitee dem Staat Laos mit, dass in der 74. Sitzung des Komitees im März 2009 neue Informationen zu der Situation der Hmong-Bevölkerung in der Xaisomboune Provinz bekannt geworden wären. Den Berichten zufolge sei gegen diese Menschen mit Militärgewalt vorgegangen und Maßnahmen ausgeführt worden, die den Zugang zu ihrem traditionellen Lebensraum verhinderten. Das Komitee forderte deshalb Informationen über die indigenen Hmong in dieser Region an, vor allem über angebliche Militäreinsätze. Zusätzlich wären allgemeine statistische und demographische Informationen über die Situation der Hmong in der Lao PDR von Vorteil.³⁹⁷

³⁹⁴ Vgl. Ebd.

³⁹⁵ Auch zu den Festnahmen der drei Staatsbürger, die ausländische Journalisten begleitet haben, im Juni 2003.

³⁹⁶ Vgl. MacKay: Vol II, 31.

³⁹⁷ Vgl. Voll IV, 59f.

Auch über die laufende Rück siedelung von laotischen Hmong Flüchtlingen aus dem Huia Nam Khao Camp in Thailand möchte das Komitee Informationen erhalten, vor allem über den Zustand, die Sicherheit und das Wohlergehen der Heimgekehrten. Das Komitee drängt den Mitgliedsstaat, für den Rückführungsprozess Unterstützung von den Vereinten Nationen anzunehmen.³⁹⁸

Dazu erwartete das Komitee einen Kommentar bis spätestens 31. Juli 2009. Es wies noch einmal deutlich darauf hin, dass die vom Komitee gewünschten Informationen mit der Aussicht gefordert wurden, der Regierung bei der Implementierung der Konvention zu assistieren.³⁹⁹

Urgent Action März 2010

In dem Schreiben zur Urgent Action von März 2010 drückt das Komitee anfangs seinen Dank über die Rückmeldung auf das Schreiben des Komitees von 13. März 2009 (durch den Brief von 2 Oktober 2009 mit Informationen über die Hmong-Bevölkerung) aus. Die Situation der Hmong-Bevölkerung werde aber weiterhin unter dem Frühwarnsystem und mit Urgent-Action-Maßnahmen geführt, da Informationen von der laotischen Regierung und von NGOs zu weiterer Sorge Anlass gebe.⁴⁰⁰

Seit dem letzten Schreiben seien Informationen über anhaltende Militärmaßnahmen gegen die Hmong-Bevölkerung in der Phou Bia Mountain Region aufgetaucht. Laut diesen Informationen seien von 15. bis 17. März 2009 Granaten auf die Hmong Bevölkerung gefeuert worden, darunter Kapseln, die beim Explodieren grünen und blauen Rauch freisetzen und Schwindel, Übelkeit und Durchfall unter den Zivilisten verursachten. Des Weiteren sei berichtet worden, dass laotische und vietnamesische Truppen das Gebiet umzingelt hätten, und dass am 10. Juni 2009 ein Helikopter chemische Substanzen auf die Region gesprüht haben soll, welche Atemnot, Hautschwellungen, Übelkeit, Schwindel und Erbrechen bei der betroffenen Bevölkerung ausgelöst hätten.⁴⁰¹

³⁹⁸ Vgl. Ebd., 60.

³⁹⁹ Vgl. Ebd.

⁴⁰⁰ Vgl. Ebd., 71.

⁴⁰¹ Vgl. Ebd.

Das Komitee wiederholt die Forderung nach einer dringlichen Vorlage von Informationen über die Situation der betroffenen Hmong-Bevölkerungsgruppen und drängt den Staat die geforderten Maßnahmen einzuleiten, die Militäraktionen umgehend zu stoppen und die Militärstreitkräfte von den erwähnten Gebieten abzuziehen. Außerdem sollen humanitäre Hilfsmittel und medizinischer Beistand gewährleistet werden.⁴⁰²

Das Komitee verweist auf Artikel 30 der UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples⁴⁰³, in der festgehalten wird, dass Militäraktionen nicht auf Gebieten indigener Völker ausgeübt werden dürfen, außer diese sind durch erhebliches öffentliches Interesse gerechtfertigt, oder in Übereinkunft mit oder gewünscht von den betroffenen indigenen Gruppen⁴⁰⁴. In Bezug auf den Kommentar des Staates Laos in seinem Schreiben von 2. Oktober 2009, in dem behauptet wird, dass die Hmong-Bevölkerung nicht als Minderheit oder indigene Gemeinschaft eingestuft werden kann, weil sie nie von den Laoten kolonialisiert worden wäre, verweist das Komitee auf die Selbstidentifikation, die ebenfalls in der UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples festgelegt ist.

*„Article 33 of the Declaration states that indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions. The issue of whether colonization has occurred is therefore not a qualifying factor in identifying an indigenous people.“*⁴⁰⁵

In Übereinstimmung mit Artikel 9(1) der Konvention und Artikel 65 der Rules of Procedure verlangt das Komitee bis 31. Juli 2010 eine Antwort. Für die 77. Sitzung wird ein Gesandter der Lao PDR eingeladen um einen konstruktiven Dialog aufrecht zu erhalten.⁴⁰⁶

⁴⁰² Vgl. Ebd.

⁴⁰³ A/RES/61/295

⁴⁰⁴ Artikel 30, Absatz 1: Military activities shall not take place in the lands or territories of indigenous peoples, unless justified by a relevant public interest or otherwise freely agreed with or requested by the indigenous peoples concerned.

Absatz 2: States shall undertake effective consultations with the indigenous peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, prior to using their lands or territories for military activities.

⁴⁰⁵ Vgl. Ebd., 72.

⁴⁰⁶ Vgl. Ebd.

v) Fazit

Die Verfolgung der Hmong-Gruppen in Laos basiert auf den politischen Fronten zur Zeit des Vietnamkrieges. Mit der Machtübernahme der LPDR wurden die Hmong zu Staatsfeinden im eigenen Land. Die Situation ist bis heute verhärtet. Durch die Tatsache, dass keine Hilfsorganisationen in die betroffenen Gebiete dürfen, und dass die laotische Regierung die Diskriminierungen nicht anerkennt, ja sogar leugnet, ergibt sich der Eindruck, als würde ein geheimer Revange-Krieg geführt, der keine Beobachtung und Einmischung zulassen will.

Die Forderungen des Komitees werden immer konkreter und die Informationen immer genauer. Anschläge können mit dem genauen Datum angegeben werden, einige Journalisten konnten bis zu den verfolgten Gruppen vordringen und über den Zustand und das Leid der Gruppen berichten.

Die Situation erfordert umgehendes Handeln und internationale Unterstützung. Neben den konsequenten und zielgerichteten Beobachtungen und Forderungen des Komitees müssen sich noch viele andere Institutionen und Organisationen einschalten, denn in so einem Fall stößt auch CERD an seine Grenzen, weil Empfehlungen hier zu wenig sind. Wenn ein Staat nicht kooperieren will - sei es wegen grundlegender kulturell diskriminierender Strukturen (wie etwa in Nepal), oder wegen ausgeprägter Formen von Gewalt (wie etwa in Laos) oder aufgrund eines starren politischen Systems wie Diktatur oder stark nationaler Ausrichtung der Regierung - ist es notwendig, dass viele Institutionen Druck ausüben und Friedensarbeit leisten. Die Arbeit des Komitees kann zwar ein Teil des Ganzen sein, aber hier sollte durch mehrere verschiedene Institutionen Druck auf die Regierung von Laos ausgeübt werden, damit diese die Verfolgungen und Gewalttaten zugibt und die verschanzten Hmong als gleichwertige Menschen und Bürger anerkennt.

Und so fordern verschiedenste Instanzen den UN-Zugang zu den Bergregionen, in denen sich Hmong-Gruppen verstecken und zu den Hmong-Flüchtlingen, die aus Thailand zurückgeschickt wurden. Und sie fordern ein Ende der Gewalt und transparente Informationen.

3.7 Weitere Themen

Die sechs häufigsten Themen wurden nun genauer besprochen und anhand der Fallbeispiele erläutert. Das Komitee hat im Laufe seiner Arbeit aber mehr Themen behandelt. Vor allem in den Concluding Observations wird ein breiteres Themenfeld abgedeckt. Einige der wichtigsten weiteren Punkte möchte ich hier noch ergänzen:

- Eines der häufigsten weiteren Themen behandelt den **Lebensstandard** von indigenen Völkern, der in vielen Ländern unter dem Durchschnitt liegt. Dabei geht es um Zugang zu Gesundheitswesen, Bildung (in eigener Sprache), Arbeitsplätzen und andere Bereiche des sozialen Lebens. Am Beispiel **Kanadas** kann dies verdeutlicht werden:

“...the Committee remains concerned at the dramatic inequality in living standards still experienced by Aboriginal peoples.”⁴⁰⁷

- Immer wieder werden in den Concluding Observations Staaten, die die **ILO Konvention 169** nicht ratifiziert haben, aufgefordert dies zu tun, da sie eine Basis für die Rechte indigener Völker darstellt. In einer Concluding Observation für **Indien** steht:

„The Committee recommends that the state party consider ratifying ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal peoples in Independent Countries.”⁴⁰⁸

- Die indigene Bevölkerung soll nicht von den öffentlichen **Medien** ausgegrenzt werden, noch sollen Diskriminierungen in den Medien vorkommen. Am Beispiel **Guatemalas** kann dies verdeutlicht werden:

“The Committee recommends that the State party take appropriate measures to combat racial prejudice that can lead to racial discrimination in the media. It also recommends that a multicultural approach be adopted in the local, community and free communication media...”⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ UN-Dokument: CERD/C/CAN/CO/18, 25.05.2007, Absatz 21. In: MacKay: Vol III, 5.

⁴⁰⁸ UN-Dokument: CERD/C/IND/CO/19, 05.05.2007, Absatz 28. In: MacKay: Vol III, 4.

⁴⁰⁹ UN-Dokument: CERD/C/GTM/CO/11, 15.05.2006, Absatz 23. In: MacKay: Vol II, 9.

Abschnitt 4:

Zusammenfassung und abschließende Schlussfolgerungen

4 Zusammenfassung und abschließende Schlussfolgerungen

4.1 Überblick

Das internationale Recht hat im Laufe des letzten halben Jahrhunderts durch den Einfluss der **Charter of Human Rights** bedeutende Veränderungen erlebt. Immer mehr Staaten unterzeichneten die Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und auch die Individuen selbst wurden sich ihrer Rechte zunehmend bewusst. Die Vereinten Nationen haben dieses Menschenrechtssystem weiter ausgebaut, verfeinert und durchgesetzt. Es wurden Konventionen, Komitees und Arbeitsgruppen verabschiedet, eingesetzt und ins Leben gerufen, die sich auf relevante Bereiche des Menschenrechtsschutzes konzentrieren. Innerhalb dieses ganzen Rechtskomplexes entstand ein wichtiger Bereich, der sich mit **Rassendiskriminierung** beschäftigt. Dafür wurde 1965 die Konvention ICERD (International Convention for Elimination of Racial Discrimination) verabschiedet und 1970 das Komitee CERD (Committee for the Elimination of Racial Discrimination) gegründet.

Die erste Organisation, die den Schutz indigener Völker in ihren Aufgabenbereich integrierte, und die sich mit dem Konzept der Selbstidentifikation und Selbstbestimmung befasste, war die ILO (International Labor Organisation). Seit den 1970er Jahren fällt das Licht vermehrt auf die besonderen Probleme von indigenen Völkern. Eine Arbeitsdefinition wurde gesucht, um festzulegen welche Personen und Gruppen mit diesem Terminus gemeint waren. Die international gängigste Definition von UN-Sonderberichterstatter Martinez-Cobo umfasst heute im Wesentlichen die vier Kriterien: historische Kontinuität, kulturelle Differenz, Nicht-Dominanz und Selbstidentifikation. Diese Kriterien beschreiben zwar die Mehrzahl der Fälle angemessen, allerdings soll und kann eine exklusive, „harte“ Definition des Begriffs „indigene Völker“ nach Ansicht aller Beteiligten nicht geben, damit man flexibel bleibt um die unterschiedlichsten Fälle abdecken zu können.

Mit der Gründung des „**World Council of Indigenous Peoples**“, einer international aktiven NGO, tauchte 1975 zum ersten Mal „indigenous“ als offizielle Selbstbezeichnung auf internationaler Ebene auf, die sich schnell zum Schirmbegriff für diese Bevölkerungsgruppen entwickelte. In den letzten Jahrzehnten haben immer mehr Menschenrechtskomitees, wie CESCR, CRC, CEDAW und CERD die Problematiken indigener Völker in ihre Arbeit integriert. Die Working Group of Indigenous People (WGIP) wurde etabliert und schließlich 2007 eine eigene Deklaration für die Rechte indigener Völker verabschiedet. Patrick Thornberry sieht diese Deklaration als Höhepunkt einer bemerkenswerten Entwicklung im Bereich des indigenen Rechts:

„The Declaration is the culmination of a remarkable series of developments in the field of indigenous rights, including ILO Convention 169, which have expanded the frame of international law to render it truer to the aspirations of a wider range of groups.“⁴¹⁰

Der wachsende Focus auf die Rechte indigener Völker ist deutlich in der Arbeit des Komitees zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (CERD) zu spüren. Nachdem die Rassendiskriminierungskonvention verabschiedet war, kam es zur Schaffung dieses Komitees, um die einzelnen Länderberichte bearbeiten und prüfen zu können. Durch die kontinuierliche Arbeit, die Bearbeitung der Länderberichte, die mittlerweile langjährige Kommunikation mit den Staaten und durch die Verfeinerung seines Instrumentariums konnte CERD einen tiefen Einblick in die Diskriminierungsproblematik seiner Mitgliedsländer bekommen und Schwerpunkte setzen. Einer dieser Schwerpunkte wurden die Rechte indigene Völker. Obwohl der Ausdruck „Indigen“ kein einziges Mal in der Konvention erwähnt wird, ist dem Komitee schnell klar geworden, dass es eine logische Implikation ist, einen Focus auf diese Völker zu werfen, da sie durch ihre äußeren Merkmale ethnischen Diskriminierungen ausgeliefert sind. Das Material, das bisher von CERD zu indigenen Problemen bearbeitet wurde, ist äußerst umfangreich und deckt eine Bandbreite an Themen ab.

⁴¹⁰ Thornberry: Integrating the UN Declaration, 91.

Diese intensive Entwicklung wäre ohne Unterstützung von **engagierten NGOs** nicht möglich gewesen. Das Konzept von Nicht-Regierungs-Organisationen und ihrer Einbindung in den internationalen Meinungsbildungsprozess konnte sich in den letzten Jahrzehnten etablieren. Auch die Arbeitsweise der NGOs hat sich in dieser Zeit stark professionalisiert. Viele Organisationen wurden gegründet, vereinzelte kleinere haben sich zu einflussreichen Schirmorganisationen zusammengetan und machen vermehrt auf menschenrechtliche Defizite aufmerksam. So wird CERD auf viele Diskriminierungen erst durch Anträge (individual communication) derartiger NGOs aufmerksam (wie am Beispiel Nepals und Laos deutlich wird).

Trotz der Vielgestaltigkeit der Diskriminierungen und der Unterschiede im Einzelnen geht es im Wesentlichen um immer wiederkehrende Themen, von denen ich die sechs häufigsten näher untersucht habe. Reiht man sie nach ihrer Häufigkeit in den Forderungen des Komitees, sind dies: 1. Sicherung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen, 2. Landrechte, 3. Ressourcen, 4. Partizipation, 5. Identifikation und 6. Schutz vor Gewalt. Diese sechs Themen können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Sie bedingen einander oft und überlagern sich stark.

In den General Recommendations arbeitet das Komitee Richtlinien zu verschiedenen Themen aus; einige haben eine Relevanz für indigene Völker. Das Recht auf Selbstbestimmung wurde in General Recommendation XXI von 1996 festgelegt, das Recht auf Selbstidentifikation bereits 1990 in General Recommendation VIII. Und mit der General Recommendation XXIII von 1997, die sich ausschließlich auf indigene Völker bezieht, wurde das Anliegen, indigene Völker von Diskriminierungen zu befreien, untermauert und auf eine breitere, akzeptierte Basis gestellt. Seit dieser General Recommendation XXIII verschärfte sich der Focus auf indigene Völker. Viele Fälle sind CERD bereits in bemerkenswerter Tiefe bekannt, da sie sich über einen längeren Zeitraum (teilweise über Jahrzehnte) hinziehen und in Sitzungen immer wieder besprochen wurden. Je besser der Einblick in einen Fall ist, desto genauer können die Empfehlungen gesetzt werden.

Die Forderungen an die Länder folgen einer zunehmend klaren Linie, die auch in den von mir dargestellten Fallbeispielen sichtbar wird. Typischerweise beginnt ein Fall mit einer „Concluding Observation“, auf die vom betreffenden Staat nur mäßig oder auch gar nicht reagiert wird. Im Folgenden erhält das Komitee durch NGOs, Länderberichtersteller oder den Staat selbst genauere Informationen. Je nach Gefährdungslage werden eine weitere Concluding Observation ausgearbeitet oder gleich eine konkrete Maßnahme eingeleitet – wie etwa ein „Follow Up“, ein „Early Warning“ oder eine „Urgent Action“. Im besten Fall ist der Staat bereit, einen Dialog mit dem Komitee aufzunehmen, um gemeinsam die rechtliche Situation zu verbessern (wie etwa in Neuseeland oder in El Salvador). Sollte der betreffende Staat aber nicht kooperieren (wie in den Fällen von USA, Nepal oder Laos) werden konsequent Erinnerungsschreiben gesandt mit der Bitte um Antwort und um Bereitschaft zum Dialog.

Aufgrund der Staatensouveränität sind die Möglichkeiten Maßnahmen zu setzen für die internationale Gemeinschaft begrenzt. Die Verträge im Rahmen der UN müssen eher als Willenserklärung gesehen werden. Sie sind zwar bindend; kommt es jedoch zu einer Vertragsverletzung, kann im Ernstfall nur der Sicherheitsrat Sanktionen einleiten, allerdings auch nur mit Zustimmung *aller* ständigen Mitglieder. Die einzigen praktischen Folgen, die eine Vertragsverletzung für einen Staat haben kann, sind politische und wirtschaftliche Sanktionen. Bei einem mächtigen und einflussreichen Staat wie den USA gibt es jedoch kaum Druckmittel. Dem Komitee bleibt in vielen Fällen deshalb nichts anderes übrig als auf die mediale Aufmerksamkeit, auf seine Konsequenz und auf die Penetranz seiner Aktivitäten und auf das Wohlwollen der Politik zu hoffen.

4.2 Faktoren für die Diskriminierung anhand der ausgewählten Länderbeispiele

Die Diskriminierungen an indigenen Völkern sind überall dort zu finden wo ihre Kultur auf eine andere, dominantere trifft und unterschiedliche Interessen kombiniert werden müssen. Die von mir dargestellten Fallbeispiele zeigen diesen Interessenskonflikt sehr gut. Auf der einen Seite stehen die betroffenen indigenen Gruppen, die um ihre Existenz

und traditionelle Lebensweise kämpfen; auf der anderen Seite eine dominantere Gruppe, die sich im Recht sieht ihren Interessen nachzugehen.

Konflikte und Diskriminierungen, wie sie in den Fallbeispielen gezeigt werden, spielen sich in den unterschiedlichsten Staaten ab, in hochentwickelten (wie den USA oder Schweden), genauso wie in Entwicklungsländern (wie Suriname oder Laos), in demokratischen (wie Australien oder Indien) genauso wie in diktatorisch geführten. Zwar sind der Umgang und die Kooperationsbereitschaft unterschiedlich, aber die grundsätzlichen Probleme sind ähnlich. Was sind nun die Ursachen für solche Konflikte? Können diese Ursachen gruppiert werden und was kann daraus gelernt werden?

Im Wesentlichen können die Ursachen für die Interessenskonflikte zwischen indigenen Völkern und Staaten in drei Gruppen von Faktoren aufgeteilt werden: historische Faktoren, politische Faktoren und wirtschaftliche Faktoren:

- **Historische Faktoren** spiegeln die Einstellungen und das Denken der dominanten Gruppen in einem Staat aus der Zeit bevor das Denken in Menschenrechten aufkam, also etwa vor 1900. Hier geht es darum, dieses Denken durch konsequente Wiederholungen des Instrumentariums aufzubrechen und die Menschenrechte in das staatliche Rechtssystem einfließen zu lassen. Die historischen Faktoren bauen auf die politischen und wirtschaftlichen Ereignisse und Entwicklungen in der Geschichte auf.
- **Politische Faktoren** sind meist dann gegeben, wenn die dominanten Gruppen befürchten, dass indigene Völker ihre Macht im Land einschränken wollen, oder wenn extreme Ideologien an der Macht sind, die – wie etwa der Kommunismus oder der Nationalismus – nicht/wenig auf Integration von Andersdenkenden aufgebaut sind. Da eine stabile Wirtschaftslage im Zentrum des politischen Handelns steht, aber auch durch Korruption und den Lobbyismus, haben wirtschaftliche Faktoren auf die politischen Geschehnisse oft einen schwerwiegenden Einfluss.

- **Wirtschaftliche Faktoren** sind hinter den meisten Diskriminierungen indigener Völker direkt oder indirekt zu erkennen. Durch den globalisierten Handel und die wachsende Industrialisierung ist das Bedürfnis an natürlichen Ressourcen gestiegen. Die Dynamik der gewinnorientierten Marktwirtschaft führt zur Ausbeutung von schwächeren Gruppen sowie der Natur. Ein langwieriger Interessensausgleich zwischen den beteiligten Unternehmen und den betroffenen Gruppen oder eine Minimierung von Umweltschäden wird aufgrund des finanziellen Mehrkostenaufwands wenn möglich umgangen, oder es werden ökologische Kosten „sozialisiert“. Hier wäre es Aufgabe der Politik dementsprechende nationale rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Ich möchte nun kurz auf diese drei Gruppen von Faktoren, die die Diskriminierung von indigenen Völkern typischerweise verursachen, anhand der von mir dargestellten Fallbeispiele erläutern und danach mit einigen Gedanken zu den Kernpunkten einer künftigen Arbeit von CERD schließen.

Historische Faktoren:

In den Fallbeispielen von El Salvador und Laos wird deutlich wie sehr geschichtliche Ereignisse Einfluss auf heutige Diskriminierungen haben. Die indigenen Völker von El Salvador, die über Jahrzehnte unterdrückt, massakriert und zur Marginalisierung gezwungen wurde, werden nicht so einfach einen Weg zurück in ihre ursprüngliche Kultur finden. El Salvador ist sich bis zu dem heutigen Zeitpunkt nicht einmal offiziell bewusst, wie viele Menschen mit indigenem Ursprung im eigenen Land leben. Auch die Hmong-Gruppen in Laos, die für die CIA kämpfen mussten, konnten nicht wissen was diese - meist durch direkten oder indirekten Zwang entstandene - Verbindung noch 40 Jahre später für sie und ihre Familien bedeuten würde. Auch Nepal verbirgt sich eine lange Geschichte hinter den diskriminierenden Praktiken, die sich im Laufe der Zeit durchgesetzt haben.

Gerade in den Ländern, die in der Geschichte kolonialisiert worden sind, wurde die indigene Bevölkerung mit einer sehr dominanten, sehr entfernten Kultur konfrontiert. Die

in dieser Arbeit ausgeführten Beispiele sind Neuseeland, USA, Suriname und El Salvador. Die britischen und spanischen Kolonialmächte hatten ein großes Interesse an Land und Ressourcen in der „neuen Welt“ und sie kamen mit einer hohen moralischen und rechtlichen Haltung, doch diese galt nur für sie selber. Die Denkweisen von damals haben sich nur gering verändert, nur ist von der indigenen Bevölkerung ein Bruchteil übriggeblieben, während die Besiedelung durch „westliche“ Bürger (deren kulturelle Einstellung in der Tradition des „Mutterlandes“ steht) rapide gewachsen ist.

Sicher sind diese geschichtlichen Ereignissen und Abläufen mit wirtschaftlichen und politischen Auslösern verknüpft. Allerdings sind diese Fälle geprägt durch tradierte Denk- und Verhaltensweisen der führenden gesellschaftlichen Gruppen dieser Länder. Durch eine kritische Auseinandersetzung mit historischen Entwicklungen und durch konsequente Wiederholungen der menschenrechtlichen Verpflichtungen können Menschenrechte in das staatliche Rechtssystem einfließen. Durch ein kritisches Bildungssystem und umfassende Informationsarbeit können Individuen gesellschaftspolitische Entscheidungen bewusster treffen.

Politische Faktoren:

In jeder Gesellschaft gibt es ein Ringen zwischen gesellschaftlichen Kräften. In demokratisch geführten Gesellschaften kommt dies in Wahlergebnissen zum Ausdruck. Wenn indigene Völker aus politischen Gründen diskriminiert werden, kann dies beispielsweise folgende Ursachen haben:

- Dort wo indigene Völker einen nennenswerten Anteil an der Bevölkerung darstellen, versuchen die dominanten Kräfte oft, deren Einfluss mit nicht- oder pseudo-demokratischen Mitteln einzuschränken.
- Wenn extrem ideologisierte Gruppen an der Macht sind, wie Kommunisten oder Nationalisten, gestaltet sich die Integration von Gruppen mit anderer Kultur oder Denkweise grundsätzlich schwierig.

- Wenn das politische System eines Staates auf traditionelle Hierarchiesysteme aufgebaut ist, in denen indigene Völker unterdrückt werden, ist eine Eingliederung indigener Völker schwierig.

Politische Entwicklungen reflektieren oft auch die Bereitschaft der dominanten Bevölkerungsgruppen für Veränderungen. Hätte es in El Salvador keinen Linksruck gegeben, würde der Großteil der Bevölkerung nicht dahinter stehen und hätte Barack Obama im Wahlkampf die Bevölkerung nicht mobilisieren können, hätten die USA keinen demokratischen Präsidenten gewählt. Gerade am Beispiel von El Salvador wird sichtbar, wie sich innerhalb kürzester Zeit, aufgrund eines Regierungswechsels, die politische Haltung ändern kann und Menschenrechte in den Vordergrund rücken. Und in den USA hofft man, dass sich durch den Machtwechsel von Präsident Bush zu Präsident Obama Einiges ändert.

Wäre Laos nicht kommunistisch, würde die Regierung die verschanzten Hmong-Gruppen nicht wie Staatsfeinde behandeln. Doch sie stellen für die laotische Regierung einen politischen Unsicherheitsfaktor dar, der bekämpft werden muss. In Nepal herrscht trotz politischem Umbruch ein politischer Machtkampf, der auf traditionellen Hierarchiesystemen aufbaut. Eine politische Umbruchsituation würde eine Basis für Erneuerung und Partizipation von indigenen Völkern bieten.

Das politische Klima in **Suriname** war geprägt durch Fremdherrschaft, Diktatur und Korruption. Die wirtschaftliche Lage ist schwach, der Staat ist finanziell unter Druck und der Handel mit Rohstoffen bildet die Basis des Staatseinkommens. Dies bildet einen starken Interessenschwerpunkt von Suriname. Andererseits stabilisiert sich die politische Lage und der Staat zeigt Bereitschaft und erste Schritte, rechtliche Rahmenbedingungen für indigene Völker und Maroons zu etablieren. Neuseeland hat zwar eine sehr demokratische und liberale Regierung, dementsprechend einfach ist auch der Dialog zwischen Komitee und Regierung. Aufgrund des Balancierens zwischen den Interessensgruppen brauchen diese Prozesse aber ihre Zeit. Immerhin kooperiert der Staat ohne große Probleme und bearbeitet die Anliegen des Komitees.

Die Macht der Politik ist groß. Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene werden hier getroffen. Die Politik sollte es schaffen, unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen und Rahmenbedingungen zu etablieren. In demokratischen Ländern ist die Politik einerseits ihren Wählern, also der Bevölkerung, verpflichtet, andererseits nationalen Unternehmen, die das Wirtschaftssystem tragen. Ein stabiles politisches System ist ein guter Nährboden für Menschenrechte. Diskriminierungen können durch soziales Engagement und rechtliche Rahmenbedingungen ausgeglichen werden. Doch nur allzu oft lässt sich die Politik bzw. einzelne Politiker durch Korruption, Lobbyismus, individuelle Bereicherung und Machtgier auf die Seite der „Stärkeren“ ziehen.

Wirtschaftliche Faktoren:

Konkrete wirtschaftliche Interessen sind wichtige Faktoren für die Rechte indigener Völker. In den meisten von CERD aufgegriffenen Fällen, in denen indigene Völker diskriminiert werden, geht es um Land und um Ressourcen. Das Land, das indigene Völker traditionell besiedeln, ist meistens weitläufig, beherbergt eine große Artenvielfalt, und oft auch beträchtliche Rohstoffvorkommen. Das wirtschaftliche Interesse reicht von Weideland und Plantagen über Holz und Mineralien bis hin zu Pelz, Gold und Öl. Der An-/Abbau dieser Stoffe erfordert schwerwiegende Eingriffe in die Natur und somit in die Lebensbereiche der indigenen Völker. Weltweit mussten sich indigene Völker und die Natur den Interessen der industrialisierten Welt fügen. Die Folgen sind bekannt.

Vor allem in den Fallbeispielen zu den Western-Shoshone-Indianern (USA) und der Maho (Suriname) wird diese Dynamik deutlich. Aber auch viele andere Länderberichte des Komitees beschäftigen sich mit solchen Fällen. In vielen Ländern Lateinamerikas werden verschiedenste Rohstoffe in indigenen Gebieten abgebaut, ohne auf das Grundwasser, die Vegetation oder die Lebensbereiche der dort lebenden Gruppen Rücksicht zu nehmen. In Indonesien boomt die Palmölindustrie; riesige Flächen von traditionell indigenem Land werden gerodet und zu Palmölplantagen umfunktioniert; neben gravierenden Umweltverschmutzungen wird der Lebensraum indigener Völker zerstört. In Indien wurden hunderttausende Menschen aufgrund von Staudammprojekten

zwangsumgesiedelt. Auch viele traditionelle Völker Afrikas sind von den Auswirkungen des rücksichtslosen Abbaus ihrer Rohstoffe betroffen.

Durch die globale Marktwirtschaft ist das Interesse an natürlichen Ressourcen gestiegen, durch technologische Entwicklungen der letzten Jahre sind diese auch in entlegenen Winkeln der Erde zugänglich geworden. Die Dynamik der gewinnorientierten Marktwirtschaft führt zur Ausbeutung von schwächeren Gruppen sowie der Natur. Durch den Mehrkostenaufwand wird wenn möglich der FPIC mit den betroffenen Gruppen vermieden und Maßnahmen zur Minimierung von Umweltschäden werden umgangen. Wirtschaftliche Interessen werden meist über Lobbying oder „finanzielle Verführung“ der Entscheidungsträger oder entscheidungsnaher Personen (also Korruption, etwa in Form der direkten Bestechung oder in verfeinerter, manchmal sogar legalisierter Form wie z.B. durch sog. Wahlkampfspenden) in die Politik hineingetragen.

Patrick Thornberry schrieb: *„The proposition that business corporations should respect State laws on racial discrimination is implicit in CERD recommendations, though the question of how such responsibility intersects with the principle of State responsibility is relatively undeveloped“*.⁴¹¹

Und damit komme ich zu meinen Schlussfolgerungen, die sich mit den Kernpunkten bei der Überlagerung von historischen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren befassen.

4.3 Ansatzpunkte und Schlussfolgerungen

Bei der Betrachtung dieser historischen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren komme ich zu folgendem Schluss: Ich habe viel von „Staaten“ und ihren Interessen gesprochen. Doch hinter jedem Staat stehen Menschen – entweder die breite Bevölkerung als Willensträger in demokratischen Staaten oder einzelne, für Korruption besonders anfällige Personen und Gruppen in eher totalitär geführten Staaten. Diese zu beeinflussen ist von entscheidender Bedeutung für CERD und jene Organisationen, die an der Verbesserung der Lage der indigenen Völker arbeiten. Um an den eigentlichen Wurzeln

⁴¹¹ Thornberry: Integrating the UN Declaration, 80.

der Diskriminierungen zu arbeiten und ihre Situation verbessern, müssen vier Ansatzpunkte betätigt werden:

- **Ideologien aufweichen** - sowohl in ihrer linken als auch in ihrer rechten Ausprägung;
- die **Korruption bekämpfen** - und zwar nicht nur in Entwicklungsländern oder in totalitär geführten Ländern;
- intensive **Öffentlichkeitsarbeit** betreiben;
- die **Partizipation** und damit den FPIC stärken.

Dazu folgende zusammenfassende Kommentare:

Dass demokratische Führung eines Staates und ein stabiles politisches System eine gute Basis für Menschenrechte und die Eindämmung der Diskriminierung indigener Völker sind, habe ich bereits geschrieben. In logischer Konsequenz sind Staaten **mit totalitären Regimen**, seien sie extrem links (z.B. Kommunismus) oder extrem rechts (Nationalismus), besonders anfällig für Diskriminierungen, auch für Diskriminierungen indigener Völker. Diese Staaten sind also zu demokratischen Regeln zu motivieren – von denen Partizipation (siehe unten) ein Teil ist.

Unternehmen verfolgen wirtschaftlich Interessen. Dazu gehört, dass sie ihre Ziele mit möglichst geringen Kosten erreichen wollen. Die Folgen für indigene Völker und Umwelt habe ich beschrieben. Aufgabe der Politik ist es, diesen Interessen faire Regeln entgegen zu setzen und sie durchzusetzen. Dass sich auch Politiker bereichern wollen, ist nicht neu und so können diese Entscheidungsträger oder politisch entscheidungsnahen Personen von Unternehmen finanziell verführt werden. Dies ist **Korruption**, durch die wirtschaftliche Interessen in Form direkter Bestechung oder in manchmal sogar legalisierter Form in die Politik hineingetragen werden. Korruption ist damit ein Hauptgrund für die Diskriminierung indigener Völker und ist daher intensiv zu bekämpfen

Ein zentraler Hebel ist auch die **Sensibilisierung der Bevölkerungen** und damit die **Öffentlichkeitsarbeit** sowohl in den betreffenden Ländern als auch in den Abnehmerländern. Durch die Sensibilisierung der konsumierenden Bevölkerungen und der Medien auf die Probleme einzelner indigener Völker, können sich negative wirtschaftliche Konsequenzen für die betreffenden Staaten und die beteiligten Unternehmen ergeben, die ihre Entscheidungsträger unter Druck bringen und die Balance der Interessen zum Vorteil der indigenen Völker verschieben können.

In jeder Gesellschaft gibt es Interessensgegensätze zwischen dem Gemeinwohl und Partikularinteressen kleinerer Gruppen, etwa wenn Verkehrswege gebaut oder Kraftwerke errichtet werden sollen, aber auch bei kleineren Konflikten. Dafür gibt es in den meisten Gesellschaften Instrumente und institutionalisierte Prozesse die einen Interessensausgleich zustande bringen können. Diese Prozesse sind allerdings nur zielführend wenn die betroffenen Gruppen einbezogen und ermächtigt werden, also wenn eine sinnvolle **Partizipation** stattfinden kann. Die verschiedenen Interessensgruppen können dabei durch ausgewählte Personen vertreten werden. Die internen Entscheidungsfindungsprozesse von vielen indigenen Völkern, wo Entscheidungen durch Partizipation aller Beteiligten entschieden werden, können dabei als Vorbild dienen. Viele kommunale Gesellschaften bauen auf eine gemeinschaftliche Entscheidungsfindung und Konfliktlösung auf. Auch für die Eliminierung von Diskriminierung an indigenen Völkern muss die Partizipation ein Angelpunkt sein. Interessensgegensätze wird man nie ausschalten können. Es geht aber darum, Verständnis für die Position der jeweils anderen Gruppe(n) zu erzeugen und darauf aufbauend die berechtigten Interessen in einer zivilisierten, angemessenen und fairen Art auszugleichen und dadurch zu einer allseits akzeptierten bzw. akzeptierbaren Lösung zu kommen.

Der von CERD immer wieder eingeforderte, sowie in General Recommendation XXIII festgelegte **Free, Prior and Informed Consent** ist also der Schlüssel zu der Ermächtigung von indigenen Gruppen. Diese Ermächtigung, Partizipation und eigenständige Entscheidungsmacht ist von größter Wichtigkeit für die Rechte indigener Völker. Auf der einen Seite ist es wichtig, die indigenen Völker über ihre Rechte und Möglichkeiten aufzuklären und ihnen einen Einblick in die Konsequenzen einer

Entscheidung zu geben. Auf der anderen Seite müssen Staaten ihre Pflicht ernst nehmen und Rahmenbedingungen schaffen, damit der FPIC stattfinden kann. Der FPIC bietet die Möglichkeit einer individuellen Konsensfindung. Der **äußere rechtliche Rahmen** basiert auf vereinheitlichten Gesetzen, die im Idealfall zum Schutz dienen, der **interne Dialog** bietet eine Möglichkeit zur Kreativität und zum Einverständnis. Es gibt nicht nur ein Entweder-Oder sondern auch ein Sowohl-als-Auch. Eine Konsensfindung benötigt Flexibilität und Zeit, der Gewinn ist allerdings ein respektvolles und friedliches Miteinander ohne Gewinner und Verlierer.

„The ability of human rights and international law to accommodate the indigenous is a forerunner of bigger battles about what kind of human rights are appropriate for a world rating and diversifying at the same time, and how nations address and respect the ‘others’ of their imagination. Only in the imaginary glass-ball country could these issues be resolved; in the substantial world, the conversation continues, and the struggle“⁴¹²

Ich komme also in meiner Arbeit zu dem Ergebnis, dass das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung einen positiven Einfluss auf die Rechte indigener Völker hat, sogar mit einer steigenden Tendenz. Trotz der Vielfalt an Schwierigkeiten, die sich in der Kooperation mit den Mitgliedsländern auftun, vertritt CERD konsequent und unermüdlich seine Anliegen und macht die Staaten auf ihre Pflichten aufmerksam. Nach dem Motto „Steter Tropfen höhlt den Stein“ ist zu beobachten, dass viele nicht-kooperative Länder nach mehrfachen Aufforderungen den Dialog mit dem Komitee aufnehmen.

Der Kampf um das kulturelle Überleben der indigenen Völker dieser Erde hat noch lange kein Ende gefunden; ja, er hat sogar gerade erst richtig begonnen. Erstmals hat sich eine internationale Organisation, die Vereinten Nationen, auf mehreren Ebenen hinter ihre Anliegen gestellt. Ihre Mühlen mahlen langsam, aber beharrlich und beginnen, die ersten Früchte zu tragen. Damit sich ein fundamentales Umdenken festsetzen kann, ist viel Geduld und Überzeugung gefragt; beides ist in der Arbeit von CERD zu finden.

⁴¹² Thornberry: Indigenous, 428f.

Literaturverzeichnis:

Bücher und Artikel

- **Banton, Michael:** "International Action Against Racial Discrimination". Oxford: Clarendon Press, 1996.
- **Bös, Mathias:** „Rasse und Ethnizität. Zur Problemgeschichte zweier Begriffe in der amerikanischen Soziologie“. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2005.
- **Charlesworth, Hilary:** "The UN treaty-based human rights system: an overview". In: Pritchard, Sarah (Hg.): Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights. London: Zed Book Ltd, 1998, 66-81.
- **Capotorti, Francesco:** "Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities". E.91.XIV.2 (Human Rights Study Series). New York: UN, 1991.
- **Cremer, Hendrik:** „ ... und welcher Rasse gehören Sie an?“. Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung“. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009.
- **Culas, C., Michaud, J.:** "A contribution to the study of Hmong (Miao) migrations and history". In: Trapp, Nicolas: Hmong/Miao in Asia. Chiang Mai: Silkworm Books, 2004.
- **Daes, Erica-Irene:** "On the Relations Between Indigenous Peoples and States". Without Prejudice, Vol. III.
- **Domnick, Renate:** „Glänzendes Gold - Vergiftetes Land“. Bozen: Gesellschaft für bedrohte Völker, 2003. In: <http://www.gfbv.it/3dossier/ind-nord/shoshone.html> (02.06.2011)
- **Falkowski, James:** "Indian Law/Race Law: A Five Hundred Year History". New York: Praeger, 1992.
- **Geiss, Imanuel:** „Geschichte des Rassismus“. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988.
- **Giesser, Ulrike:** „Zur Situation Indigener in Nepal – Demokratie auf dem Blatt“. Bozen: Gesellschaft für bedrohte Völker, 2010, 1f. In: <http://www.gfbv.it/3dossier/asia/nepal/nepal-ug.html>; (14.02.2011)

- **Kambel, E.-R., MacKay, F.:** “The Rights of Indigenous People and Maroons in Suriname”. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 1999, 101f. zitiert nach: Weitzner: “Determining our Future, Asserting our Rights: Indigenous Peoples and Mining in West Suriname”. The North South Institute, 2007.
- **Luebben, T. E., Nelson, C.:** “The Indian War: Efforts to Resolve Western Shoshone Land Treaty Issues and to Distribute the Indian Claims Commission Judgment Fund”. Natural Resources Journal: Vol. 42, No. 4, 2002, 801.
- **Luebben, Thomas E.:** “The Western Shoshone Land Rights Struggle”. Sydney: University of New South Wales Faculty of Law, 1988, 2.
- **Nowak, Manfred:** „Einführung in das internationale Menschenrechtssystem“. Wien/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag, 2002, 100.
- **MacKay, Fergus:** “Indigenous Peoples and United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Compilation of Treaty Body Jurisprudence, 1993-2004”. UK: Forest Peoples Programme, 2005.
- **MacKay, Fergus:** “Indigenous Peoples and United Nations Human Rights Treaty Bodies. A Compilation of UN Treaty Body Jurisprudence, Volume II - 2005-2006”. UK: Forest Peoples Programme.
- **MacKay, Fergus:** “Indigenous peoples and United Nations Human Rights Bodies. A Compilation of UN Treaty Body Jurisprudence and the Recommendations of the Human Rights Council, Volume III, 2007-2008”. UK: Forest Peoples Programme.
- **MacKay, Fergus:** “Indigenous peoples and United Nations Human Rights Bodies. A Compilation of UN Treaty Body Jurisprudence and the Recommendations of the Human Rights Council, Volume IV, 2009-2010”. UK: Forest Peoples Programme.
- **McHugh, Paul:** “Aboriginal societies and the common law. A history of sovereignty, status and self-determination”. Oxford: University Press, 2004, 235.
- **Molenaar, Bente:** “Is There Gold in All That Glitter? Indigenous Peoples and Mining in Suriname”. Inter-American Development Bank, 2008, 4.
- **Nettheim, Garth:** “The UN Charter-based human rights system: an overview”. In: Pritchard, Sarah (Hg.): “Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights”. London: Zed Book Ltd, 1998, 32-40.

- **Pritchard, Sarah:** “Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights”. London: Zed Book Ltd, 1998.
- **Stuart-Fox, Martin:** “Minority policies and the Hmong in Laos”. In: Contemporary Laos: “Studies in the Politics and Society of the Laos People’s Democratic Republic”. St.Lucia: Queensland University Press, 1982,199-219.
- **Tanaka, A., Nagamine, Y.:** “The International Convention on the Elimination of Racial Discrimination: A Guide for NGOs”. London: Minority Rights Group, 2001, 2. Zu finden auf: <http://www.imadr.org/> (03.02.2011)
- **Thornberry, Patrick:** “Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective”. Oxford: University Press, 2005.
- **Thornberry, Patrick:** “Indigenous peoples and human rights”. Manchester:University Press, 2002.
- **Thornberry, Patrick:** “Integrating the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples into CERD Practice.” In: Allen, Stephen; Xanthaki, Alexandra (Hg.): “Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.” Oregon: Hart Publishing, 2011, 61-91.
- **Thornberry, Patrick:** “International Law and the Rights of Minorities”. Oxford: University Press, 1991.
- **Tomei, M., L.Swepston:** “Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169”. Genf 1996.
- **Weitzner, Viviane:** “Determining our Future, Asserting our Rights: Indigenous Peoples and Mining in West Suriname”. The North South Institute, 2007.

UN Dokumente:

- **E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2:** “Standard Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People”. Working Paper by the Chairperson-Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes, on the concept of "indigenous people". Sub-Commission on Human Rights, 1996.
- **E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4:** “Discrimination against Indigenous Peoples. Protection of the heritage of indigenous people”. Final report of the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene

Daes, in conformity with Subcommission resolution 1993/44 and decision 1994/105 of the Commission on Human Rights. Commission on Human Rights, 1995.

- **A/RES/217:** „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“. Generalversammlung, 1984.
- **A/HRC/12/34/Add.3:** “Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya : addendum : report on the situation of indigenous peoples in Nepal”. UN Human Rights Council, 2009.
- **A/HRC/13/40/Add.4:** “Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir. Mission to the Lao People’s Democratic Republic”. Human Rights Council, 2010.
- **A/RES/61/295:** “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. 13. September 2007.
- **CERD/C/63/Dec.1:** “Prevention of racial Discrimination, Including Early Warning and Urgent Action Procedures. Decision 1 (63). Situation in the Lao People’s Democratic Republic”. 2003.
- **HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II):** “International Human Rights Instruments, Volume II, Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies”. 2008.
- **E/CN.4/2006/78/Add.3:** “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen - Mission to New Zealand”. Human Rights Council, 2005.

Onlinequellen:

Vereinte Nationen:

- <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html> (05.06.2011)
- <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>; (01.05.2011)
- ICERD Artikel 1(1). In: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf>. (26.01.2011)
- <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cerd.pdf>. (26.01.2011)
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/workingmethods.htm>; (18.11.2010)
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/members.htm>; (18.11.2010)

- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>; (10.11.2010)
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm>; (10.11.2010)
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm>; page 4 of 5; (10.11.2010)
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>; (13.01.2011)
- <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx> 13.06.2011
- http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session8/LA/CWHP_UPR_LAO_S08_2010_CongressofWorldHmongPeople.pdf; (02.03.2011)
- http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/USA_11March2011.pdf
- http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/about_us.html, (12.09.2011)

NGOs:

- **Fischer, Christina:** <http://gfbvberlin.wordpress.com/2011/03/03/die-timbisha-shoshone-in-nevadausa-brauchen-ihre-unterstutzung-um-das-atommullendlager-in-ihrem-heiligen-yucca-mountain-zu-verhindern/> (15.06.2011)
- **Forest Peoples Programme:** “Request for the Initiation of an Urgent Action and a Follow Up Procedure in Relation to the Imminent Adoption of Racially Discriminatory Legislation by the Republic of Suriname”. In: <http://suriname.wedd.de/docs/landrechte/Cerd-Mining%20Act%20Request.pdf> (05.03.2011)
- **Forest Peoples Programme:** “Urgent communication to the United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples concerning the exclusion of the indigenous peoples of Nepal from the drafting of Nepal’s new constitution”. 2008. In: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/02/nepalunrapporteurapr08eng.pdf> (14.02.2011)
- **Forest Peoples Programme:** “Nepal’s Failure to Comply with the Recommendations Issued by UN Special Procedures and Treaty Bodies Concerning the Ongoing Exclusion of Indigenous Peoples’ Representatives from the Making of Nepal’s New Constitution: A Request for Follow Up by the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples”. 2010.

<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/nepalunsprapporteurjan10eng.pdf>; (15.02.2011)

- **Forest Peoples Programme:** “Nepal’s Failure to Comply with the Recommendations Issued by UN Special Procedures and Treaty Bodies Concerning the Ongoing Exclusion of Indigenous Peoples’ Representatives from the Making of Nepal’s New Constitution: A Request for Follow Up by the UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples”. 2010. In: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/nepalunsprapporteurjan10eng.pdf> (15.02.2011)
- **Forest Peoples Programme:** “The Situation of the Maho Indigenous Community in Suriname: A Request for Consideration under the Early Warning and Urgent Action Procedures of the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination.” 2011. In: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/02/ua-request-march-2011.pdf>; (12.02.2011)
- **International Human Rights Law Group:**
“NGO Shadow Reports under ICERD”:2001. In: http://www.hrlawgroup.org/resources/content/IHRLG_CERDShado_Guidelines.pdf (14.09.2011)
- **International Indian Treaty Council:**
http://www.treatycouncil.org/PDF/FPIC_ENG_110908WEB.pdf; (15.05.2011)
- **Minorities at Risk:** <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupId=9201>; (14.02.2011)
- **Seiller, Monika:**
<http://aktionsgruppe.de/news/53985598101294401/53985598101314e1c/> (15.06.2011)
- **Western Shoshone Defense Project:** <http://www.wsdp.org/news.html> 13.06.2011

Zeitungsartikel:

- **Australian Indigenous Law Reporter:** “Foreshore and Seabed Act 2004 (NZ)”. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/2005/13.html#Heading9>; (02.02.2011)
- **Finlayson:** “Repeal Foreshore and seabed Act announced”. Beehive.govt.nz: 2010.

- **Mydenth, Seth:** “Thailand Begins Repatriation of Hmong to Laos”. In:
http://www.nytimes.com/2009/12/28/world/asia/28hmong.htm?_r=1; (02.03.2011)
- **NZPA:** http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10518293
(02.03.2011)
- **The Maori Land Court today:**
<http://www.justice.govt.nz/courts/maori-land-court/about-us/past-present-future-of-the-maori-land-court>, (10.02.2011)
- **ticotimes.net:** “El Salvador’s President Apologizes to Indigenous Peoples”.
http://www.ticotimes.net/News/News-Briefs/El-Salvador-s-President-Apologizes-to-Indigenous-Peoples_Wednesday-October-13-2010; (14.02.2011)

Länderquellen:

- **Assembly, National:** “Constitution of the Laos People’s Democratic Republic, Präambel”. 2003. In:
<http://www.undplao.org/whatwedo/bgresource/demogov/Lao%20Constitution.pdf>;
(02.03.2011)
- **Gage, Beth and George:** “Our Land, Our Life”. 2007, zu sehen:
<http://www.youtube.com/watch?v=JJ2N9-n-ka0> 11:20 – 11:40
- **International displacement monitoring center (IDMC):** “Laos. Lack of independent access to resettled ethnic Hmong raises concern about achievement of durable solutions”. IDMC: Norwegian Refugee Council, 2010, 10. In: www.internal-displacement.org
- **New Zealand Legislation: Act:**
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0093/latest/DLM319839.html>
(02.02.2011)
- **Pfeifer, Mark:** “A Bibliographic Guide to Recent Hmong Studies Research 2005-2011”. Hmong Studies Internet Resource Center: www.hmongstudies.org; (02.03.2011)
- **Treaty of Ruby Valley:**
http://www.nativeweb.org/pages/legal/shoshone/ruby_valley.html (15.06.2011)
- **The Cultural Orientation Project:** <http://www.cal.org/co/hmong/hhist.html>
(02.03.2011)

- **Waitangi Tribunal:** <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/treaty/meaning.asp> (10.02.2011)
- **Waitangi Tribunal:** <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/about/intro.asp> (10.02.2011)
- **König, Hilmar:** “Nepal im Wandel. Interimsverfassung und Installation eines Übergangsparlaments machen die Monarchie zum Auslaufmodell“. Junge Welt, 2007 : <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Nepal/wandel.html> (14.09.2011)

Abkürzungsverzeichnis

CAT	Committee against Torture
CBD	Convention on Biological Diversity
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CHR	Commission on Human Rights
CIA	U.S. Central Intelligence Agency
CRC	Convention on the Right of the Child Committee on the Right of the Child
ECOSOC	Economic and Social Council of the UN
FPIC	Free Prior Informed Consent
GA	General Assembly der United Nations
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD	Convention on the Elimination of Racial Discrimination
ICESCR	Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ILO	International Labour Organisation
IWGIA	International Working Group for Indigenous Affairs
NGO	Non-Governmental Organisation
RLG	Royal Lao Government
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UPR	Universal Periodic Review
USA	United States of America
VIDS	Vereinihing van Inheemse Dorpshoofden in Suriname- The Association of Indigenous Village Leaders in Suriname.
WSDP	Western Shoshone Defense Project

Anhang

Vollständiger Text der General Recommendations:

General Recommendation VIII on Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1, par.1 & 4) (38th session, 1990)

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Having considered reports from States Parties concerning information about the ways in which individuals are identified as being members of a particular racial or ethnic groups or groups,

Is of the opinion that such identification shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned.

General Recommendation XIX on Racial segregation and apartheid (Art. 3) (47th session, 1995)

1. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination calls the attention of States parties to the wording of article 3, by which States parties undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of racial segregation and apartheid in territories under their jurisdiction. The reference to apartheid may have been directed exclusively to South Africa, but the article as adopted prohibits all forms of racial segregation in all countries.

2. The Committee believes that the obligation to eradicate all practices of this nature includes the obligation to eradicate the consequences of such practices undertaken or tolerated by previous

Governments in the State or imposed by forces outside the State.

3. The Committee observes that while conditions of complete or partial racial segregation may in some countries have been created by governmental policies, a condition of partial segregation may also arise as an unintended by-product of the actions of private persons. In many cities residential patterns are influenced by group differences in income, which are sometimes combined with differences of race, colour, descent and national or ethnic origin, so that inhabitants can be stigmatized and individuals suffer a form of discrimination in which racial grounds are mixed with other grounds.

4. The Committee therefore affirms that a condition of racial segregation can also arise without any initiative or direct involvement by the public authorities. It invites States parties to monitor all trends which can give rise to racial segregation, to work for the eradication of any negative consequences that ensue, and to describe any such action in their periodic reports.

General Recommendation XXI on the right to self-determination (48th session, 1996)

1. The Committee notes that ethnic or religious groups or minorities frequently refer to the right to self-determination as a basis for an alleged right to secession. In this connection the Committee wishes to express the following views.

2. The right to self-determination of peoples is a fundamental principle of international law. It is enshrined in article 1 of the Charter of the United Nations, in article 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as in other international human rights instruments. The International Covenant on Civil and Political Rights provides for the rights of peoples to self-determination besides the right of ethnic, religious or linguistic minorities to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion or to use their own language.

3. The Committee emphasizes that in accordance with the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, approved by the United Nations General Assembly in its resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970, it is the duty of States to promote the right to self-determination of peoples. But the implementation of the principle of self-determination requires every State to promote, through joint and separate action, universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter of the United Nations. In this context the Committee draws the attention of Governments to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted by the General Assembly in its resolution 47/135 of 18 December 1992.

4. In respect of the self-determination of peoples two aspects have to be distinguished. The right to

self-determination of peoples has an internal aspect, that is to say, the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference. In that respect there exists a link with the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs at any level, as referred to in article 5 (c) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In consequence, Governments are to represent the whole population without distinction as to race, colour, descent or national or ethnic origin. The external aspect of self-determination implies that all peoples have the right to determine freely their political status and their place in the international community based upon the principle of equal rights and exemplified by the liberation of peoples from colonialism and by the prohibition to subject peoples to alien subjugation, domination and exploitation.

5. In order to respect fully the rights of all peoples within a State, Governments are again called upon to adhere to and implement fully the international human rights instruments and in particular the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Concern for the protection of individual rights without discrimination on racial, ethnic, tribal, religious or other grounds must guide the policies of Governments. In accordance with article 2 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and other relevant international documents, Governments should be sensitive towards the rights of persons belonging to ethnic groups, particularly their right to lead lives of dignity, to preserve their culture, to share

equitably in the fruits of national growth and to play their part in the Government of the country of which they are citizens. Also, Governments should consider, within their respective constitutional frameworks, vesting persons belonging to ethnic or linguistic groups comprised of their citizens, where appropriate, with the right to engage in activities which are particularly relevant to the preservation of the identity of such persons or groups.

7. The Committee emphasizes that, in accordance with the Declaration on Friendly Relations, none of the Committee's actions shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and possessing a Government representing the whole people belonging to the territory, without distinction as to race, creed or colour. In the view of the Committee, international law has not recognized a general right of peoples unilaterally to declare secession from a State. In this respect, the Committee follows the views expressed in An Agenda for Peace (paras. 17 and following), namely, that a fragmentation of States may be detrimental to the protection of human rights, as well as to the preservation of peace and security. This does not, however, exclude the possibility of arrangements reached by free agreements of all parties concerned.

General Recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples (51st session, 1997)

1. In the practice of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in particular in the examination of reports of States parties under article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the situation of indigenous peoples has always been a matter of close attention and concern. In this respect, the Committee has consistently affirmed that discrimination against indigenous peoples falls under the scope of the Convention and that all appropriate means must be taken to combat and eliminate such discrimination.

2. The Committee, noting that the General Assembly proclaimed the International Decade of the World's Indigenous Peoples commencing on 10 December 1994, reaffirms that the provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination apply to indigenous peoples.

3. The Committee is conscious of the fact that in many regions of the world indigenous peoples have been, and are still being, discriminated against and deprived of their human rights and fundamental freedoms and in particular that they have lost their land and resources to colonists, commercial companies and State enterprises. Consequently, the preservation of their culture and their historical identity has been and still is jeopardized.

4. The Committee calls in particular upon States parties to:

(a) Recognize and respect indigenous distinct culture, history, language and way of life as an

enrichment of the State's cultural identity and to promote its preservation;

(b) Ensure that members of indigenous peoples are free and equal in dignity and rights and free from any discrimination, in particular that based on indigenous origin or identity;

(c) Provide indigenous peoples with conditions allowing for a sustainable economic and social development compatible with their cultural characteristics;

(d) Ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent;

(e) Ensure that indigenous communities can exercise their rights to practise and revitalize their cultural traditions and customs and to preserve and to practise their languages.

5. The Committee especially calls upon States parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories. Only when this is for factual reasons not possible, the right to restitution should be substituted by the right to just, fair and prompt compensation. Such compensation should as far as possible take the form of lands and territories.

6. The Committee further calls upon States parties with indigenous peoples in their territories to include in their periodic reports full information on the situation of such peoples, taking into account all relevant provisions of the Convention.

General Recommendation XXIV on Article 1 (55th session, 1999)

1. The Committee stresses that, according to the definition given in article 1, paragraph 1, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention relates to all persons who belong to different races, national or ethnic groups or to indigenous peoples. If the Committee is to secure the proper consideration of the periodic reports of States parties, it is essential that States parties provide as far as possible the Committee with information on the presence within their territory of such groups.

2. It appears from the periodic reports submitted to the Committee under article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and from other information received by the Committee, that a number of States parties recognize the presence on their territory of some national or ethnic groups or indigenous peoples, while disregarding others. Certain criteria should be uniformly applied to all groups, in particular the number of persons concerned, and their being of a race, colour, descent or national or ethnic origin different from the majority or from other groups within the population.

3. Some States parties fail to collect data on the ethnic or national origin of their citizens or of

other persons living on their territory, but decide at their own discretion which groups constitute ethnic groups or indigenous peoples that are to be recognized and treated as such. The Committee believes that there is an international standard concerning the specific rights of people belonging to such groups, together with generally recognized norms concerning equal rights for all and non-discrimination, including those incorporated in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. At the same time, the Committee draws to the attention of States parties that the application of different criteria in order to determine ethnic groups or indigenous peoples, leading to the recognition of some and refusal to recognize others, may give rise to differing treatment for various groups within a country's population.

4. The Committee recalls General Recommendation IV, which it adopted at its eighth session in 1973, and paragraph 8 of the general guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States parties under article 9, paragraph 1, of the Convention (CERD/C/70/Rev.3), inviting States parties to endeavour to include in their periodic reports relevant information on the demographic composition of their population, in the light of the provisions of article 1 of the Convention, that is, as appropriate, information on race, colour, descent and national or ethnic origin.

General Recommendation XXV on gender related dimensions of racial discrimination (56th session, 2000)

1. The Committee notes that racial discrimination does not always affect women and men equally or in the same way. There are circumstances in which racial discrimination only or primarily affects women, or affects women in a different way, or to a different degree than men. Such racial discrimination will often escape detection if there is no explicit recognition or acknowledgement of the different life experiences of women and men, in areas of both public and private life.

2. Certain forms of racial discrimination may be directed towards women specifically because of their gender, such as sexual violence committed against women members of particular racial or ethnic groups in detention or during armed conflict; the coerced sterilization of indigenous women; abuse of women workers in the informal sector or domestic workers employed abroad by their employers. Racial discrimination may have consequences that affect primarily or only women, such as pregnancy resulting from racial bias-motivated rape; in some societies women victims of such rape may also be ostracized. Women may also be further hindered by a lack of access to remedies and complaint mechanisms for racial discrimination because of gender-related impediments, such as gender bias in the legal system and discrimination against women in private spheres of life.

3. Recognizing that some forms of racial discrimination have a unique and specific impact on women, the Committee will endeavour in its work to take into account gender factors or issues which may be interlinked with racial discrimination. The Committee believes that its practices in this regard would benefit from developing, in conjunction with the States parties, a more systematic and consistent

approach to evaluating and monitoring racial discrimination against women, as well as the disadvantages, obstacles and difficulties women face in the full exercise and enjoyment of their civil, political, economic, social and cultural rights on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin.

4. Accordingly, the Committee, when examining forms of racial discrimination, intends to enhance its efforts to integrate gender perspectives, incorporate gender analysis, and encourage the use of gender-inclusive language in its sessional working methods, including its review of reports submitted by States parties, concluding observations, early warning mechanisms and urgent action procedures, and general recommendations.

5. As part of the methodology for fully taking into account the gender-related dimensions of racial discrimination, the Committee will include in its sessional working methods an analysis of the relationship between gender and racial discrimination, by giving particular consideration to:

- (a) The form and manifestation of racial discrimination;
- (b) The circumstances in which racial discrimination occurs;
- (c) The consequences of racial discrimination; and
- (d) The availability and accessibility of remedies and complaint mechanisms for racial discrimination.

6. Noting that reports submitted by States parties often do not contain specific or sufficient information on the implementation of the Convention with respect to women, States parties are requested to describe, as far as possible in quantitative and qualitative terms, factors

affecting and difficulties experienced in ensuring the equal enjoyment by women, free from racial discrimination, of rights under the Convention. Data which have been categorized by race or ethnic origin, and which are then disaggregated by gender within those racial or ethnic groups, will allow the States parties and the Committee to identify, compare and take steps to remedy forms of racial discrimination against women that may otherwise go unnoticed and unaddressed.

General Recommendation XXIX on Article 1, paragraph 1 of the Convention (Descent) (61th session, 2002)

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination,

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights according to which all human beings are born free and equal in dignity and rights and are entitled to the rights and freedoms therein without distinction of any kind, including race, colour, sex, language, religion, social origin, birth or other status,

Recalling also the terms of the Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights according to which it is the duty of States, regardless of political, economic and cultural system, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms,

Reaffirming its general recommendation XXVIII in which the Committee expresses wholehearted support for the Durban Declaration and Programme of Action of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance,

Reaffirming also the condemnation of African descent and indigenous and other forms of descent in the Durban Declaration and Programme of Action,

Basing its action on the provisions of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination which seeks to eliminate discrimination based on race, colour, descent, or national or ethnic origin,

Confirming the consistent view of the Committee that the term “descent” in article 1, paragraph 1, the Convention does not solely refer to “race” and has a meaning and application which complement the other prohibited grounds of discrimination,

Strongly reaffirming that discrimination based on “descent” includes discrimination against members of communities based on forms of social stratification such as caste and analogous systems of inherited status which nullify or impair their equal enjoyment of human rights,

Noting that the existence of such discrimination has become evident from the Committee’s examination of reports of a number of States parties to the Convention,

Having organized a thematic discussion on descent-based discrimination and received the contributions of members of the Committee, as well as contributions from some Governments and members of other United Nations bodies, notably experts of the Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights,

Having received contributions from a great number of concerned non-governmental organizations and individuals, orally and through written information, providing the Committee with further evidence of the extent and persistence of descent-based discrimination in different regions of the world,

Concluding that fresh efforts need to be made as well as existing efforts intensified at the level of domestic law and practice to eliminate the scourge of descent-based discrimination and empower communities affected by it,

Commending the efforts of those States that have taken measures to eliminate descent-based discrimination and remedy its consequences,

Strongly encouraging those affected States that have yet to recognize and address this phenomenon to take steps to do so,

Recalling the positive spirit in which the dialogues between the Committee and Governments have been conducted on the question of descent-based discrimination and anticipating further such constructive dialogues, Attaching the highest importance to its ongoing work in combating all forms of descent-based discrimination,

Strongly condemning descent-based discrimination, such as discrimination on the basis of caste and analogous systems of inherited status, as a violation of the Convention,

Recommends that the States parties, as appropriate for their particular circumstances, adopt some or all of the following measures:

I. Measures of a general nature

1. Steps to identify those descent-based communities under their jurisdiction who suffer from discrimination, especially on the basis of caste and analogous systems of inherited status, and whose existence may be recognized on the basis of various factors including some or all of the following: inability or restricted ability to alter inherited status; socially enforced restrictions on marriage outside the community; private and public segregation, including in

housing and education, access to public spaces, places of worship and public sources of food and water; limitation of freedom to renounce inherited occupations or degrading or hazardous work; subjection to debt bondage; subjection to dehumanizing discourses referring to pollution or untouchability; and generalized lack of respect for their human dignity and equality;

2. Consider the incorporation of an explicit prohibition of descent-based discrimination in the national constitution;

3. Review and enact or amend legislation in order to outlaw all forms of discrimination based on descent in accordance with the Convention;

4. Resolutely implement legislation and other measures already in force;

5. Formulate and put into action a comprehensive national strategy with the participation of members of affected communities, including special measures in accordance with articles 1 and 2 of the Convention, in order to eliminate discrimination against members of descent-based groups;

6. Adopt special measures in favour of descent-based groups and communities in order to ensure their enjoyment of human rights and fundamental freedoms, in particular concerning access to public functions, employment and education;

7. Establish statutory mechanisms, through the strengthening of existing institutions or the creation of specialized institutions, to promote respect for the equal human rights of members of descent-based communities;

8. Educate the general public on the importance of affirmative action programmes to address the situation of victims of descent-based discrimination;

9. Encourage dialogue between members of descent-based communities and members of other social groups;

10. Conduct periodic surveys on the reality of descent-based discrimination and provide disaggregated information in their reports to the Committee on the geographical distribution and economic and social conditions of descent-based communities, including a gender perspective;

2. Multiple discrimination against women members of descent-based communities

11. Take into account, in all programmes and projects planned and implemented and in measures adopted, the situation of women members of the communities, as victims of multiple discrimination, sexual exploitation and forced prostitution;

12. Take all measures necessary in order to eliminate multiple discrimination including descent-based discrimination against women, particularly in the areas of personal security, employment and education;

13. Provide disaggregated data for the situation of women affected by descent-based discrimination;

3. Segregation

14. Monitor and report on trends which give rise to the segregation of descent-based communities and work for the eradication of the negative consequences resulting from such segregation;

15. Undertake to prevent, prohibit and eliminate practices of segregation directed against members of descent-based communities including in housing, education and employment;

16. Secure for everyone the right of access on an equal and non-discriminatory basis to any place or service intended for use by the general public;

17. Take steps to promote mixed communities in which members of affected communities are integrated with other elements of society and ensure that services to such settlements are accessible on an equal basis for all;

4. Dissemination of hate speech including through the mass media and the Internet

18. Take measures against any dissemination of ideas of caste superiority and inferiority or which attempt to justify violence, hatred or discrimination against descent-based communities;

19. Take strict measures against any incitement to discrimination or violence against the communities, including through the Internet;

20. Take measures to raise awareness among media professionals of the nature and incidence of descent-based discrimination;

5. Administration of justice

21. Take the necessary steps to secure equal access to the justice system for all members of descent-based communities, including by providing legal aid, facilitating of group claims and encouraging non-governmental organizations to defend community rights;

22. Ensure, where relevant, that judicial decisions and official actions take the prohibition of descent-based discrimination fully into account;

23. Ensure the prosecution of persons who commit crimes against members of descent-based communities and the provision of adequate compensation for the victims of such crimes;

24. Encourage the recruitment of members of descent-based communities into the police and other law enforcement agencies;

25. Organize training programmes for public officials and law enforcement agencies with a view to preventing injustices based on prejudice against descent-based communities;

26. Encourage and facilitate constructive dialogue between the police and other law enforcement agencies and members of the communities;

6. Civil and political rights

27. Ensure that authorities at all levels in the country concerned involve members of descent-based communities in decisions which affect them;

28. Take special and concrete measures to guarantee to members of descent-based communities the right to participate in elections, to vote and stand for election on the basis of equal and universal suffrage, and to have due representation in Government and legislative bodies;

29. Promote awareness among members of the communities of the importance of their active participation in public and political life, and eliminate obstacles to such participation;

30. Organize training programmes to improve the political policy-making and public administration skills of public officials and political representatives who belong to descent-based communities;

31. Take steps to identify areas prone to descent-based violence in order to prevent the recurrence of such violence;

32. Take resolute measures to secure rights of marriage for members of descent-based

communities who wish to marry outside the community;

7. Economic and social rights

33. Elaborate, adopt and implement plans and programmes of economic and social development on an equal and non-discriminatory basis;

34. Take substantial and effective measures to eradicate poverty among descent-based communities and combat their social exclusion or marginalization;

35. Work with intergovernmental organizations, including international financial institutions, to ensure that development or assistance projects which they support take into account the economic and social situation of members of descent-based communities;

36. Take special measures to promote the employment of members of affected communities in the public and private sectors;

37. Develop or refine legislation and practice specifically prohibiting all discriminatory practices based on descent in employment and the labour market;

38. Take measures against public bodies, private companies and other associations that investigate the descent background of applicants for employment;

39. Take measures against discriminatory practices of local authorities or private owners with regard to residence and access to adequate housing for members of affected communities;

40. Ensure equal access to health care and social security services for members of descent-based communities;

41. Involve affected communities in designing and implementing health programmes and projects;

42. Take measures to address the special vulnerability of children of descent-based communities to exploitative child labour;

43. Take resolute measures to eliminate debt bondage and degrading conditions of labour associated with descent-based discrimination;

8. Right to education

44. Ensure that public and private education systems include children of all communities and do not exclude any children on the basis of descent;

45. Reduce school drop-out rates for children of all communities, in particular for children of affected communities, with special attention to the situation of girls;

46. Combat discrimination by public or private bodies and any harassment of students who are members of descent-based communities;

47. Take necessary measures in cooperation with civil society to educate the population as a whole in a spirit of non-discrimination and respect for the communities subject to descent-based discrimination;

48. Review all language in textbooks which conveys stereotyped or demeaning images, references, names or opinions concerning descent-based communities and replace it by images, references, names and opinions which convey the message of the inherent dignity of all human beings and their equality of human rights.

General Recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system (67th session, 2005)

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination,

Recalling the definition of racial discrimination set out in article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,

Recalling the provisions of article 5 (a) of the Convention, under which States parties have an obligation to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice,

Recalling that article 6 of the Convention requires States parties to assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies, through the competent national tribunals and other State institutions, against any acts of racial discrimination, as well as the right to seek from such tribunals just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination,

Referring to paragraph 25 of the declaration adopted by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, held in Durban, South Africa, in 2001, which expressed “profound repudiation of the racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance that persist in some States in the functioning of the penal system and in the application of the law, as well as in the actions and attitudes of institutions and individuals responsible for law enforcement, especially where this has contributed to certain groups being overrepresented among persons under detention or imprisoned”,

Referring to the work of the Commission on Human Rights and of the Sub-Commission on

the Promotion and Protection of Human Rights (see E/CN.4/Sub.2/2005/7) concerning discrimination in the criminal justice system,

Bearing in mind the reports of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance,

Referring to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, in particular article 16, which stipulates that “[a] refugee shall have free access to the courts of law on the territory of all Contracting States”,

Bearing in mind the observations relating to the functioning of the system of justice made in the Committee’s conclusions concerning reports submitted by States parties and in general recommendations XXVII (2000) on discrimination against Roma, XXIX (2002) on discrimination based on descent and XXX (2004) on discrimination against non-citizens,

Convinced that, even though the system of justice may be regarded as impartial and not affected by racism, racial discrimination or xenophobia, when racial or ethnic discrimination does exist in the administration and functioning of the system of justice, it constitutes a particularly serious violation of the rule of law, the principle of equality before the law, the principle of fair trial and the right to an independent and impartial tribunal, through its direct effect on persons belonging to groups which it is the very role of justice to protect,

Considering that no country is free from racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, regardless of the type of law applied or the judicial system in force, whether accusatorial, inquisitorial or mixed,

Considering that the risks of discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system have increased in recent years, partly as a result of the rise in immigration and population movements, which have prompted prejudice and feelings of xenophobia or intolerance among certain sections of the population and certain law enforcement officials, and partly as a result of the security policies and anti-terrorism measures adopted by many States, which among other things have encouraged the emergence of anti-Arab or anti-Muslim feelings, or, as a reaction, anti-Semitic feelings, in a number of countries,

Determined to combat all forms of discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system which may be suffered, in all countries of the world, by persons belonging to racial or ethnic groups, in particular non-citizens – including immigrants, refugees, asylum-seekers and stateless persons – Roma/Gypsies, indigenous peoples, displaced populations, persons discriminated against because of their descent, as well as other vulnerable groups which are particularly exposed to exclusion, marginalization and non-integration in society, paying particular attention to the situation of women and children belonging to the aforementioned groups, who are susceptible to multiple discrimination because of their race and because of their sex or their age,

Formulates the following recommendations addressed to States parties:

I. General steps

A. Steps to be taken in order to better gauge the existence and extent of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system; the

search for indicators attesting to such discrimination

1. Factual indicators

1. States parties should pay the greatest attention to the following possible indicators of racial discrimination:

(a) The number and percentage of persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble who are victims of aggression or other offences, especially when they are committed by police officers or other State officials;

(b) The absence or small number of complaints, prosecutions and convictions relating to acts of racial discrimination in the country. Such a statistic should not be viewed as necessarily positive, contrary to the belief of some States. It may also reveal either that victims have inadequate information concerning their rights, or that they fear social censure or reprisals, or that victims with limited resources fear the cost and complexity of the judicial process, or that there is a lack of trust in the police and judicial authorities, or that the authorities are insufficiently alert to or aware of offences involving racism;

(c) Insufficient or no information on the behaviour of law enforcement personnel vis-à-vis persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble;

(d) The proportionately higher crime rates attributed to persons belonging to those groups, particularly as regards petty street crime and offences related to drugs and prostitution, as indicators of the exclusion or the non-integration of such persons into society;

(e) The number and percentage of persons belonging to those groups who are held in prison or preventive detention, including internment

centres, penal establishments, psychiatric establishments or holding areas in airports;

(f) The handing down by the courts of harsher or inappropriate sentences against persons belonging to those groups;

(g) The insufficient representation of persons belonging to those groups among the ranks of the police, in the system of justice, including judges and jurors, and in other law enforcement departments.

2. In order for these factual indicators to be well known and used, States parties should embark on regular and public collection of information from police, judicial and prison authorities and immigration services, while respecting standards of confidentiality, anonymity and protection of personal data.

3. In particular, States parties should have access to comprehensive statistical or other information on complaints, prosecutions and convictions relating to acts of racism and xenophobia, as well as on compensation awarded to the victims of such acts, whether such compensation is paid by the perpetrators of the offences or under State compensation plans financed from public funds.

2. Legislative indicators

4. The following should be regarded as indicators of potential causes of racial discrimination:

(a) Any gaps in domestic legislation on racial discrimination. In this regard, States parties should fully comply with the requirements of article 4 of the Convention and criminalize all acts of racism as provided by that article, in particular the dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial hatred, violence or incitement to racial violence, but also racist propaganda activities and participation in racist organizations. States parties are also encouraged to incorporate a

provision in their criminal legislation to the effect that committing offences for racial reasons generally constitutes an aggravating circumstance;

(b) The potential indirect discriminatory effects of certain domestic legislation, particularly legislation on terrorism, immigration, nationality, banning or deportation of non-citizens from a country, as well as legislation that has the effect of penalizing without legitimate grounds certain groups or membership of certain communities. States should seek to eliminate the discriminatory effects of such legislation and in any case to respect the principle of proportionality in its application to persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble.

B. Strategies to be developed to prevent racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system

5. States parties should pursue national strategies the objectives of which include the following:

(a) To eliminate laws that have an impact in terms of racial discrimination, particularly those which target certain groups indirectly by penalizing acts which can be committed only by persons belonging to such groups, or laws that apply only to non-nationals without legitimate grounds or which do not respect the principle of proportionality;

(b) To develop, through appropriate education programmes, training in respect for human rights, tolerance and friendship among racial or ethnic groups, as well as sensitization to intercultural relations, for law enforcement officials: police personnel, persons working in the system of justice, prison institutions, psychiatric establishments, social and medical services, etc.;

(c) To foster dialogue and cooperation between the police and judicial authorities and the

representatives of the various groups referred to in the last paragraph of the preamble, in order to combat prejudice and create a relationship of trust;

(d) To promote proper representation of persons belonging to racial and ethnic groups in the police and the system of justice;

(e) To ensure respect for, and recognition of the traditional systems of justice of indigenous peoples, in conformity with international human rights law;

(f) To make the necessary changes to the prison regime for prisoners belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, so as to take into account their cultural and religious practices;

(g) To institute, in situations of mass population movements, the interim measures and arrangements necessary for the operation of the justice system in order to take account of the particularly vulnerable situation of displaced persons, in particular by setting up decentralized courts at the places where the displaced persons are staying or by organizing mobile courts;

(h) To set up, in post-conflict situations, plans for the reconstruction of the legal system and the re-establishment of the rule of law throughout the territory of the countries concerned, by availing themselves, in particular, of the international technical assistance provided by the relevant United Nations entities;

(i) To implement national strategies or plans of action aimed at the elimination of structural racial discrimination. These long-term strategies should include specific objectives and actions as well as indicators against which progress can be measured. They should include, in particular, guidelines for prevention, recording, investigation and prosecution of racist or

xenophobic incidents, assessment of the level of satisfaction among all communities concerning their relations with the police and the system of justice, and recruitment and promotion in the judicial system of persons belonging to various racial or ethnic groups;

(j) To entrust an independent national institution with the task of tracking,

monitoring and measuring progress made under the national plans of action and guidelines against racial discrimination, identifying undetected manifestations of racial discrimination and submitting recommendations and proposals for improvement.

II. Steps to be taken to prevent racial discrimination with regard to victims of racism

A. Access to the law and to justice

6. In accordance with article 6 of the Convention, States parties are obliged to guarantee the right of every person within their jurisdiction to an effective remedy against the perpetrators of acts of racial discrimination, without discrimination of any kind, whether such acts are committed by private individuals or State officials, as well as the right to seek just and adequate reparation for the damage suffered.

7. In order to facilitate access to justice for the victims of racism, States parties should strive to supply the requisite legal information to persons belonging to the most vulnerable social groups, who are often unaware of their rights.

8. In that regard, States parties should promote, in the areas where such persons live, institutions such as free legal help and advice centres, legal information centres and centres for conciliation and mediation.

9. States parties should also expand their cooperation with associations of lawyers,

university institutions, legal advice centres and non-governmental organizations specializing in protecting the rights of marginalized communities and in the prevention of discrimination.

B. Reporting of incidents to the authorities competent for receiving complaints

10. States parties should take the necessary steps to ensure that the police services have an adequate and accessible presence in the neighbourhoods, regions, collective facilities, camps or centres where the persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble reside, so that complaints from such persons can be expeditiously received.

11. The competent services should be instructed to receive the victims of acts of racism in police stations in a satisfactory manner, so that complaints are recorded immediately, investigations are pursued without delay and in an effective, independent and impartial manner, and files relating to racist or xenophobic incidents are retained and incorporated into databases.

12. Any refusal by a police official to accept a complaint involving an act of racism should lead to disciplinary or penal sanctions, and those sanctions should be increased if corruption is involved.

13. Conversely, it should be the right and duty of any police official or State employee to refuse to obey orders or instructions that require him or her to commit violations of human rights, particularly those based on racial discrimination. States parties should guarantee the freedom of any official to invoke this right without fear of punishment.

14. In cases of allegations of torture, ill-treatment or executions, investigations should be conducted

in accordance with the Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions⁵¹ and the Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

C. Initiation of judicial proceedings

15. States parties should remind public prosecutors and members of the prosecution service of the general importance of prosecuting racist acts, including minor offences committed with racist motives, since any racially motivated offence undermines social cohesion and society as a whole.

16. In advance of the initiation of proceedings, States parties could also encourage, with a view to respecting the rights of the victims, the use of parajudicial procedures for conflict resolution, including customary procedures compatible with human rights, mediation or conciliation, which can serve as useful options for the victims of acts of racism and to which less stigma may be attached.

17. In order to make it easier for the victims of acts of racism to bring actions in the courts, the steps to be taken should include the following:

(a) Offering procedural status for the victims of racism and xenophobia and associations for the protection of the rights of such victims, such as an opportunity to associate themselves with the criminal proceedings, or other similar procedures that might enable them to assert their rights in the criminal proceedings, at no cost to themselves;

(b) Granting victims effective judicial cooperation and legal aid, including the assistance of counsel and an interpreter free of charge;

(c) Ensuring that victims have information about the progress of the proceedings;

(d) Guaranteeing protection for the victim or the victim's family against any form of intimidation or reprisals;

(e) Providing for the possibility of suspending the functions, for the duration of the investigation, of the agents of the State against whom the complaints were made.

18. In countries where there are assistance and compensation plans for victims, States parties should ensure that such plans are available to all victims without discrimination and regardless of their nationality or residential status.

D. Functioning of the system of justice

19. States parties should ensure that the system of justice:

(a) Grants a proper place to victims and their families, as well as witnesses, throughout the proceedings, by enabling complainants to be heard by the judges during the examination proceedings and the court hearing, to have access to information, to confront hostile witnesses, to challenge evidence and to be informed of the progress of proceedings;

(b) Treats the victims of racial discrimination without discrimination or prejudice, while respecting their dignity, through ensuring in particular that hearings, questioning or confrontations are carried out with the necessary sensitivity as far as racism is concerned;

(c) Guarantees the victim a court judgment within a reasonable period;

(d) Guarantees victims just and adequate reparation for the material and moral harm suffered as a result of racial discrimination.

III. Steps to be taken to prevent racial discrimination in regard to accused persons who are subject to judicial proceedings

A. Questioning, interrogation and arrest

20. States parties should take the necessary steps to prevent questioning, arrests and searches which are in reality based solely on the physical appearance of a person, that person's colour or features or membership of a racial or ethnic group, or any profiling which exposes him or her to greater suspicion.

21. States parties should prevent and most severely punish violence, acts of torture, cruel, inhuman or degrading treatment and all violations of human rights affecting persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble which are committed by State officials, particularly police and army personnel, customs authorities, and persons working in airports, penal institutions and social, medical and psychiatric services.

22. States parties should ensure the observance of the general principle of proportionality and strict necessity in recourse to force against persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, in accordance with the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials.

23. States parties should also guarantee to all arrested persons, whatever the racial, national or ethnic group to which they belong, enjoyment of the fundamental rights of the defence enshrined in the relevant international human rights instruments (especially the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights), in particular the right not to be arbitrarily arrested or detained, the right to be informed of the reasons for their arrest, the right to the assistance of an interpreter, the right to the assistance of counsel, the right to be brought promptly before a judge or an authority empowered by the law to perform judicial functions, the right to consular protection

guaranteed by article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations and, in the case of refugees, the right to contact the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

24. As regards persons placed in administrative holding centres or in holding areas in airports, States parties should ensure that they enjoy sufficiently decent living conditions.

25. Lastly, as regards the questioning or arrest of persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, States parties should bear in mind the special precautions to be taken when dealing with women or minors, because of their particular vulnerability.

B. Pretrial detention

26. Bearing in mind statistics which show that persons held awaiting trial include an excessively high number of non-nationals and persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, States parties should ensure:

(a) That the mere fact of belonging to a racial or ethnic group or one of the aforementioned groups is not a sufficient reason, *de jure* or *de facto*, to place a person in pretrial detention. Such pretrial detention can be justified only on objective grounds stipulated in the law, such as the risk of flight, the risk that the person might destroy or influence witnesses, or the risk of a serious disturbance of public order;

(b) That the requirement to deposit a guarantee or financial security in order to obtain release pending trial is applied in a manner appropriate to the situation of persons belonging to such groups, who are often in straitened economic circumstances, so as to prevent this requirement from leading to discrimination against such persons;

(c) That the guarantees often required of accused persons as a condition of their remaining at liberty pending trial (fixed address, declared employment, stable family ties) are weighed in the light of the insecure situation which may result from their membership of such groups, particularly in the case of women and minors;

(d) That persons belonging to such groups who are held pending trial enjoy all the rights to which prisoners are entitled under the relevant international norms, and particularly the rights specially adapted to their circumstances: the right to respect for their traditions as regards religion, culture and food, the right to relations with their families, the right to the assistance of an interpreter and, where appropriate, the right to consular assistance.

C. The trial and the court judgement

27. Prior to the trial, States parties may, where appropriate, give preference to non-judicial or parajudicial procedures for dealing with the offence, taking into account the cultural or customary background of the perpetrator, especially in the case of persons belonging to indigenous peoples.

28. In general, States parties must ensure that persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, like all other persons, enjoy all the guarantees of a fair trial and equality before the law, as enshrined in the relevant international human rights instruments, and specifically.

1. The right to the presumption of innocence

29. This right implies that the police authorities, the judicial authorities and other public authorities must be forbidden to express their opinions publicly concerning the guilt of the accused before the court reaches a decision, much less to cast suspicion in advance on the

members of a specific racial or ethnic group. These authorities have an obligation to ensure that the mass media do not disseminate information which might stigmatize certain categories of persons, particularly those belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble.

2. The right to the assistance of counsel and the right to an interpreter

30. Effectively guaranteeing these rights implies that States parties must set up a system under which counsel and interpreters will be assigned free of charge, together with legal help or advice and interpretation services for persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble.

3. The right to an independent and impartial tribunal

31. States parties should strive firmly to ensure a lack of any racial or xenophobic prejudice on the part of judges, jury members and other judicial personnel.

32. They should prevent all direct influence by pressure groups, ideologies, religions and churches on the functioning of the system of justice and on the decisions of judges, which may have a discriminatory effect on certain groups.

33. States parties may, in this regard, take into account the Bangalore Principles of Judicial Conduct adopted in 2002 (E/CN.4/2003/65, annex), which recommend in particular that:

- Judges should be aware of the diversity of society and differences linked with background, in particular racial origins;
- They should not, by words or conduct, manifest any bias towards persons or groups on the grounds of their racial or other origin;
- They should carry out their duties with appropriate consideration for all persons, such as

the parties, witnesses, lawyers, court staff and their colleagues, without unjustified differentiation; and – They should oppose the manifestation of prejudice by the persons under their direction and by lawyers or their adoption of discriminatory behaviour towards a person or group on the basis of their colour, racial, national, religious or sexual origin, or on other irrelevant grounds.

D. Guarantee of fair punishment

34. In this regard, States should ensure that the courts do not apply harsher punishments solely because of an accused person's membership of a specific racial or ethnic group.

35. Special attention should be paid in this regard to the system of minimum punishments and obligatory detention applicable to certain offences and to capital punishment in countries which have not abolished it, bearing in mind reports that this punishment is imposed and carried out more frequently against persons belonging to specific racial or ethnic groups.

36. In the case of persons belonging to indigenous peoples, States parties should give preference to alternatives to imprisonment and to other forms of punishment that are better adapted to their legal system, bearing in mind in particular International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.

37. Punishments targeted exclusively at non-nationals that are additional to punishments under ordinary law, such as deportation, expulsion or banning from the country concerned, should be imposed only in exceptional circumstances and in a proportionate manner, for serious reasons related to public order which are stipulated in the law, and should take into account the need to respect the private

family life of those concerned and the international protection to which they are entitled.

E. Execution of sentences

38. When persons belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble are serving prison terms, the States parties should:

(a) Guarantee such persons the enjoyment of all the rights to which prisoners are entitled under the relevant international norms, in particular rights specially adapted to their situation: the right to respect for their religious and cultural practices, the right to respect for their customs as regards food, the right to relations with their families, the right to the assistance of an interpreter, the right to basic welfare benefits and, where appropriate, the right to consular assistance. The medical, psychological or social services offered to prisoners should take their cultural background into account;

(b) Guarantee to all prisoners whose rights have been violated the right to an effective remedy before an independent and impartial authority; 11

(c) Comply, in this regard, with the United Nations norms in this field, and particularly the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the Basic Principles for the Treatment of Prisoners and the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment;

(d) Allow such persons to benefit, where appropriate, from the provisions of domestic legislation and international or bilateral conventions relating to the transfer of foreign prisoners, offering them an opportunity to serve the prison term in their countries of origin.

39. Further, the independent authorities in the States parties that are responsible for supervising

prison institutions should include members who have expertise in the field of racial discrimination and sound knowledge of the problems of racial and ethnic groups and the other vulnerable groups referred to in the last paragraph of the preamble; when necessary, such supervisory authorities should have an effective visit and complaint mechanism.

40. When non-nationals are sentenced to deportation, expulsion or banning from their territory, States parties should comply fully with the obligation of non-refoulement arising out of the international norms concerning refugees and human rights, and ensure that such persons will not be sent back to a country or territory where they would run the risk of serious violations of their human rights.

41. Lastly, with regard to women and children belonging to the groups referred to in the last paragraph of the preamble, States parties should pay the greatest attention possible with a view to ensuring that such persons benefit from the special regime to which they are entitled in relation to the execution of sentences, bearing in mind the particular difficulties faced by mothers of families and women belonging to certain communities, particularly indigenous communities.

Curriculum Vitae

Persönliche Daten:

Johanna Reichl

Geboren am 20.05.1983 in Graz



Schule:

1993 – 1996 Gymnasium Keimgasse, Mödling

1996 – 2001 Rudolf Steiner Schule, Wien Mauer

2002 Matura am Gymnasium Anton-Krieger-Gasse, Wien

Studium:

2002 – 2003 Studium Mathematik und Philosophie

2003 – 2012 Studium der Kultur und Sozialanthropologie

(Spezialisierung auf Rechtsanthropologie und Konfliktforschung)

Weitere Ausbildung:

2010 – 2012 Lehrgang „Mediation und Konfliktregelung“; ARGE Bildungsmanagement

Auslandsaufenthalte:

2002 Australien, 2004 Tanzania/Kenia, 2006 Neuseeland, 2007 Pazifische Inseln
(Forschungsreise der Universität Wien), 2009 Indonesien

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der UN-Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung (ICERD), dem gleichnamigen Komitee (CERD) und deren Einflüsse auf die Rechte indigener Völker. Dabei wird die Hypothese verfolgt, dass die Konvention und die Arbeit des Komitees eine positive Auswirkung auf indigene Rechte haben.

Das **erste Kapitel** der Arbeit widmet sich den Fakten und Definitionen zu indigenen Völkern. Der Begriff „Rasse“ wird kritisch diskutiert und Unterschiede sowie Ähnlichkeiten zwischen indigenen Völkern und Minderheiten werden verdeutlicht. Das Kapitel schließt mit einem rechtsgeschichtlichen Überblick ab, der das internationale Recht in Bezug auf die Entwicklung der indigenen Völker von der Kolonialisierung bis heute beschreibt.

Das **zweite Kapitel** konzentriert sich auf die UN Konvention zur Eliminierung von Rassendiskriminierung, ihre Relevanz für indigene Völker und die Umsetzung durch das Komitee CERD. Das Kapitel beginnt mit einer allgemeinen Einführung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, geht weiter zu den verschiedenen Menschenrechtsabkommen und deren Überwachungskomitees, und konzentriert sich dann ausschließlich auf die Bedeutung der ICERD und die Arbeitsweise des Komitees in Hinblick auf indigene Völker. Die relevanten Artikel und General Recommendations werden beschrieben und die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedsländern und dem Komitee aufgezeigt.

Im **dritten Kapitel** werden die beschriebenen Arbeitsweisen und Schwerpunkte in Bezug auf indigene Völker durch praktische Beispiele erläutert. Sechs Themenschwerpunkte wurden dafür ermittelt, die durch passende Länderbeispiele verdeutlicht werden. Diese sind:

- Sicherstellung von gesetzlichen Schutzmaßnahmen (Neuseeland)
- Landrechte (USA)
- Ressourcen (Suriname)
- Partizipation (Nepal)

- Identifikation (El Salvador)
- Schutz vor gewalttätigen Übergriffen (Laos)

Diese Beispiele verdeutlichen die Arbeitsweise und Forderungen von CERD und zeigen die Schwierigkeiten der Staaten bei der Umsetzung der Anforderungen der Konvention.

Im **vierten und letzten Kapitel** wird der Bogen über die gesamte Arbeit gespannt. Nach einem zusammenfassenden theoretischen Rückblick werden jene Faktoren identifiziert, die Diskriminierungen begünstigen; die Fallbeispiele dienen dabei als Anhaltspunkte. Anschließend werden weiterführende Ansatzpunkte erläutert, die mir wichtig erscheinen um Diskriminierungen indigener Völker zu verhindern. Zum Abschluss wird die Hypothese bestätigt, dass die Konvention und das Komitee zur Eliminierung von Rassendiskriminierung einen zunehmend positiven Einfluss auf die Rechte indigener Völker haben.