



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Indigene Landrechte im internationalen Vergleich
Eine rechtsvergleichende Studie der Anerkennung indigener
Landrechte in Kanada, den Vereinigten Staaten von Amerika,
Neuseeland, Australien, Russland und Dänemark/Grönland“**

Dissertation vorgelegt von Katja Göcke

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Juristische Fakultät

Indigene Landrechte im internationalen Vergleich

Eine rechtsvergleichende Studie der Anerkennung indigener Landrechte in Kanada, den Vereinigten Staaten von Amerika, Neuseeland, Australien, Russland und Dänemark/Grönland

– Zusammenfassung der Dissertation –

Gegenstand der Arbeit, die sich auf der Schnittstelle zwischen öffentlichem Recht, Rechtsvergleichung und Völkerrecht bewegt, ist die der Frage, was genau unter indigenen Landrechten zu verstehen ist, wie sie im internationalen Vergleich realisiert werden und ob der Schutz und die Durchsetzung indigener Landrechte in den einzelnen Ländern den völkerrechtlichen Mindestanforderungen entsprechen.

Die Auswahl der entsprechenden Staaten als Beispiele für die Verwirklichung indigener Landrechte basiert zum einen auf ihrer Vergleichbarkeit: Australien, Neuseeland, Kanada und die USA wurden allesamt – zumindest zum überwiegenden Teil – durch Großbritannien kolonisiert. Daneben beheimaten Grönland und die arktischen Regionen Russlands, Kanadas und der USA (im Hinblick auf Alaska) – neben einer Vielzahl anderer indigener Völker – allesamt ein homogenes indigenes Volk: die Inuit. Zum anderen haben alle der hier ausgewählten Vergleichsländer – mit Ausnahme Russlands – in der Vergangenheit eine Vorreiterrolle in der Fortentwicklung der Rechte indigener Völker eingenommen. Entwicklungen in diesen Staaten können folglich auf künftige Entwicklungen der Rechte indigener Völker weltweit hindeuten.

Struktur und Zusammenfassung

Die Arbeit ist in vier Kapitel untergliedert.

Kapitel 1

In Kapitel 1 werden zunächst die für die Arbeit wesentlichen Begriffe – „indigenes Volk“ und „indigenes Land“ – erläutert. Es wird dargelegt, dass der Versuch der Einführung einer positivrechtlichen Definition des Begriffs „indigenes Volk“ gescheitert ist. Auch der Begriff des „indigenen Landes“ ist umstritten. Zwar ist mittlerweile anerkannt ist, dass die Beziehung zum Land die Grundlage der Identität eines indigenen Volkes ausmacht und der Erhalt der Kultur indigener Völker ohne ein gewisses Maß an Kontrolle über Land und Ressourcen nicht möglich ist. Es lässt sich aber nur schwer bestimmen, was genau eine indigene Landnutzung ausmacht. Da sich indigene Völker hinsichtlich ihrer Landnutzung an ihre traditionellen Lebensräume, die von arktischen Permafrostböden hin zu Wüsten und tropischen Regenwäldern reichen, angepasst haben, erscheint eine einheitliche Definition des Begriffs unmöglich. Im Ergebnis wird festgestellt, dass eines allen Formen indigener Landnutzung gemeinsam ist: die spirituelle Verbindung zum Land und seinen Ressourcen und das Recht zur Landnutzung als kollektives Recht der Gruppe. Durch die gemeinsame Nutzung und Abstammung von ihren traditionellen Gebieten definieren sich viele indigene Völker erst als ein Volk.

Kapitel 2

In Kapitel 2 wird anschließend im Zuge einer historischen rechtsvergleichenden Analyse – vorgenommen auf der Grundlage zeitgenössischer Dokumente – dargestellt, wie die europäischen Kolonialmächte während der Kolonialzeit ihre Auffassungen von territorialer Souveränität und Eigentum am Land den indigenen Völkern aufzwingen, um hierdurch die von indigenen Völkern bewohnten Gebiete unter ihre Kontrolle zu bringen.

Es wird – getrennt nach Eigentum und territorialer Souveränität – gezeigt, dass indigenen Völkern teilweise die Möglichkeit, Eigentums- und Souveränitätsrechte an ihren traditionell genutzten Gebieten geltend zu machen, von vornherein vollständig abgesprochen und ihr Land als *terra nullius* behandelt wurde, so geschehen etwa in Australien aber auch im Nordwesten Nordamerikas, im hohen Norden Kanadas oder in Grönland. In anderen Fällen wurde angenommen, die Landrechte hätten zwar ursprünglich bestanden, sie seien jedoch durch Eroberung zum Erlöschen gebracht worden – so geschehen v.a. in Russland. In großen Teilen Nordamerikas und in Neuseeland wurden hingegen Abtretungs- und Kaufverträge mit den indigenen Völkern geschlossen, wobei es im Rahmen des Abschlusses derartiger Verträge oftmals zu Täuschung und Zwang gekommen ist. Es wird festgestellt, dass die Anerkennung oder Leugnung von Souveränitätsrechten nicht zwangsläufig auch die Anerkennung oder das Absprechen von Eigentumsrechten nach sich zog, die Begründung, mit der ein Staat territoriale Souveränität über ein Gebiet für sich in Anspruch genommen hat, die Art und Weise des Eigentumserwerbs an den indigenen Gebieten jedoch erheblich beeinflusst hat.

Auch auf die im 19. Jahrhundert in den USA und Neuseeland durchgeführten Landreformen, die das kollektive Halten von Land unmöglich machen sollten und stattdessen indigenen Personen individuelles Eigentum an den ehemals kollektiv gehaltenen Flächen zuweisen sollten, um hierdurch die Stammesautorität zu brechen, indigene Personen in die Mehrheitsgesellschaft zu assimilieren und das Land dem Markt zur Verfügung zu stellen, wird eingegangen.

Im Ergebnis wird festgestellt, dass letztlich alle indigenen Völker im Zuge der Kolonisierung einen Großteil ihrer Gebiete verloren haben, auch dann wenn die Existenz ihrer Landrechte zunächst anerkannt wurde.

Kapitel 3

Das dritte Kapitel widmet sich der rechtsvergleichenden Darstellung und Analyse der heutigen Realisierung und des Schutzes indigener Landrechte in den Staaten, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind. Im Rahmen der Untersuchung werden die unterschiedlichen nationalen rechtlichen Mechanismen und Instrumente, durch die die Regierungen heute Landrechte realisieren und durchsetzen, kategorisiert und systematisiert, um Eignung, Effektivität und Auswirkungen der unterschiedlichen Herangehensweisen vergleichbar zu machen. Dieses Kapitel ist in drei Unterabschnitte unterteilt.

Zunächst werden die Anerkennung und der Schutz originärer indigener Landrechte, d.h. solcher Rechte, die außerhalb des durch die Kolonialmächte geschaffenen Rechtsrahmens bestehen und die Kolonisierung überdauern haben, untersucht. Es wird erläutert, dass große Unterschiede in den einzelnen Staaten bezüglich Rechtsnatur, Inhalt und Schutz dieser in *Common Law*-Staaten als *Aboriginal Title* bezeichneten und in *Civil Law*-Staaten als gewohnheitsrechtliche Besitz- und Nutzungsrechte eingestuften Rechte bestehen. Während etwa der *Aboriginal Title* in den USA, Kanada und Neuseeland als umfassendes Recht am Land selbst eingeordnet wird, das auch das Recht an den Bodenschätzen umfasst, wird er in

Australien als „Bündel von Rechten“ angesehen, das lediglich die Ausübung bestimmter Aktivitäten auf dem Land gestattet, von denen indigene Gruppen im Einzelnen nachweisen können, dass diese wiederum selbst traditionelle Rechte darstellen, wie etwa das Recht zu fischen, zu jagen oder zu sammeln. Während der *Aboriginal Title* in Kanada verfassungsrechtlichen Schutz genießt, kann er in Australien, Neuseeland und den USA jederzeit einseitig und teilweise auch ohne Entschädigung durch Gesetz zum Erlöschen gebracht werden. Jedoch wurde in Kanada als dem Land mit dem stärksten Schutz eines *Aboriginal Title* das Bestehen eines solchen auf einen konkreten Einzelfall bezogen erst in einem Fall durch ein Gericht festgestellt, wohingegen in Australien, Neuseeland und den USA derartige Feststellungen z.T. in erheblichem Umfang getroffen wurden. In Russland werden hingegen inhärente Landrechte der indigenen Völker grundsätzlich nicht anerkannt. Eine Sondersituation liegt in Bezug auf Grönland vor, dessen Bevölkerung sich zu fast 90% aus Inuit zusammensetzt und wo bis heute kein individuelles Landeigentum in nennenswertem Umfang existiert. Stattdessen wird das Land noch immer fast vollständig durch die Gemeinschaft aller Grönländer kollektiv gehalten.

Insgesamt ist der durch die grundsätzliche Anerkennung eines originären Landrechts verliehene Schutz äußerst gering und konnte die von den indigenen Völkern anfangs in diese Doktrin gesetzten Erwartungen letztlich nicht erfüllen. Die zunächst ausschließlich von den nationalen Gerichten entwickelte Doktrin, dass indigene Rechte am Land den Souveränitätserwerb durch die Kolonialmächte überdauern haben und bis heute als Bürde auf den Landrechten der Krone bzw. der Regierung fortbestehen, hat aber die Regierungen – nach Jahrzehnten des Leugnens jeglicher indigener Landrechte – gezwungen, mit indigenen Völkern in Verhandlungen zu treten, um hierdurch zu einer einvernehmlichen Lösung hinsichtlich aller noch offenen Landfragen zu gelangen. Im Zuge dieser Entwicklung ist es in großem Umfang zur Zuweisung derivativer, durch die jeweiligen Regierungen definierter Landrechte gekommen.

Auf diese derivativen Rechte wird in Unterabschnitt 2 eingegangen. Hierbei werden die innerhalb der nationalen Rechtsrahmen vertraglich oder einseitig durch den Staat zugewiesenen Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte indigener Völker an Land und Ressourcen nach Kategorien unterteilt untersucht, wobei diese Rechte grob nach Rechten am Land selbst und „bloßen“ Ressourcenrechten unterteilt werden. Innerhalb dieser Untergliederung wird die Untersuchung abermals in historisch verankerte und moderne Landrechte aufgesplittet.

Es wird dargelegt, dass indigenen Völkern derivative Rechte am Land selbst heute ausschließlich in Form kollektiver Rechte verliehen werden. Zwar existieren in den USA und Neuseeland neben kollektiven indigenen Landrechten auch individuelle indigene Landrechte in nicht unerheblichem Umfang. Derartige Landrechte stellen aber Relikte der nicht bis zum Ende durchgeführten Landreformen des 19. und 20. Jahrhunderts dar. Eine Zuweisung von Land an einzelne Mitglieder einer indigenen Gemeinschaft und die damit einhergehende Aufhebung der Stammesstruktur wird heute hingegen gemeinhin als assimilierender Ansatz abgelehnt und von keinem Staat als angemessenes Mittel zur Verwirklichung indigener Landrechte angesehen.

Kollektive Rechte am Land selbst werden in der Regel entweder in Gestalt von Reservaten oder aber als kollektives Eigentum zuerkannt. Während das Reservatssystem in der Vergangenheit sowohl in den USA als auch in Kanada und Australien in großem Maße Anwendung gefunden hat, halten nur die USA am Reservatssystem auch für künftige Zuweisungen von Land fest. Hingegen werden indigenen Völkern in Kanada und Australien Rechte am Land selbst heute nahezu ausschließlich in Gestalt von kollektiven

Eigentumsrechtsrechten übertragen. Die teilweise erheblichen nationalen aber zum Teil auch regionalen Unterschiede hinsichtlich Umfang, Schutz und Ausgestaltung der kollektiven Rechte am Land selbst, etwa im Hinblick auf die Übertragbarkeit des Landes, Bestandsgarantien, Ausschließungsrechten gegenüber Dritten und Rechten an Bodenschätzen, werden aufgezeigt und analysiert.

Mit Blick auf Neuseeland wird festgestellt, dass bisher nur wenig Land an Maori-Gruppen übereignet wurde. Stattdessen zielt die neuseeländische Landpolitik schwerpunktmäßig auf den Schutz und die Übertragung von Ressourcennutzungs- und Co-Managementrechten ab.

Das Recht, die traditionellen Ressourcen weiterhin nutzen zu dürfen, wurde indigenen Völkern in den USA, Kanada und Neuseeland bereits im Zuge der Kolonisierung im großen Umfang vertraglich zugesichert. Diese historisch zugesicherten Rechte werden von den Staaten heute in unterschiedlichem Ausmaß anerkannt und geschützt. Daneben werden in Neuseeland, Kanada und Australien heute in großem Umfang moderne Nutzungs- und Co-Managementabkommen zwischen der Regierung und indigenen Gruppen geschlossen, v.a. in Bezug auf Jagd, Fischfang, sonstige Ressourcennutzung und die Verwaltung heiliger Stätten.

Den indigenen Völkern Russland wurden bislang hingegen effektiv keinerlei Rechte am Land effektiv zuerkannt. Zwar existieren diverse Gesetze, die indigenen Völkern Rechte am Land einräumen. Diese werden jedoch in der Praxis nicht durchgesetzt, so dass im Ergebnis indigene Land- und Ressourcennutzungsrechte in der tatsächlichen Staatenpraxis Russlands nicht existent sind.

In einem dritten Unterabschnitt wird die Staatenpraxis in Bezug auf die Zuerkennung (partieller) territorialer Souveränität zugunsten indigener Völker untersucht. Hierbei wird auf das Modell der Schaffung neuer, der Nationalregierung direkt unterstehender politischer Untereinheiten (Grönland, Nunavut), das Prinzip des verschachtelten Föderalismus (die russischen Autonomen Okrüge, Nunavik) sowie das Prinzip der indigenen Selbstregierung auf kollektiv gehaltenem Stammesland eingegangen.

Kapitel 4

Im vierten Kapitel wird der *status quo* der Rechte indigener Völker an Land und Ressourcen nach dem Völkerrecht dargestellt, und es wird untersucht, ob die unterschiedlichen nationalen Instrumente und Mechanismen die völkerrechtlichen Mindeststandards erfüllen.

Zu diesem Zweck werden in einem ersten Unterabschnitt zunächst die relevanten völkerrechtlichen Mechanismen und Instrumente vorgestellt. In diesem Zusammenhang wird dargelegt, dass der Instrumentalisierung des Völkerrechts durch indigene Völker zum Zwecke der Anerkennung und Durchsetzung ihrer Rechte und Interessen am Land zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zugrunde liegen, die parallel zueinander verfolgt werden. So streben indigene Völker zum einen die Entwicklung und Verabschiedung progressiver Normen und Instrumente an, die ausschließlich dem Schutz und der Förderung der spezifischen Rechte indigener Völker zu dienen bestimmt sind. Als wichtigste Instrumente dieser Kategorie sind die ILO-Konvention Nr. 169 betreffend indigene und tribale Völker in unabhängigen Ländern von 1989 und die *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* aus dem Jahr 2007 zu nennen. Zum anderen berufen sie sich daneben zum Schutz ihrer Rechte auf bereits bestehende Normen zum Schutz allgemeiner Menschen- und Minderheitenrechte und fordern die Anpassung dieser Normen an die spezielle Situation indigener Völker, wobei sie auf eine progressive Auslegung durch die verschiedenen

internationalen Gerichte und quasi-gerichtlichen Institutionen setzen, die im Rahmen von Menschenrechtsabkommen als Durchsetzungsmechanismen etabliert wurden. Als wichtigste Abkommen dieser Kategorie sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu nennen.

In einem zweiten Unterabschnitt werden anschließend die durch die völkerrechtlichen Instrumente aufgestellten Standards und ihre Beachtung durch die einzelnen Staaten untersucht. Dabei wird die im vorgehenden Kapitel zugrunde gelegte Reihenfolge wieder aufgegriffen. So wird zunächst auf die völkerrechtliche Anerkennung der Existenz inhärenter indigener Landrechte eingegangen, ehe in den folgenden Unterabschnitten die Pflicht der Staaten zur Zuweisung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten innerhalb des nationalen Rechtsrahmens und daran anschließend das Recht indigener Völker auf (partielle) territoriale Souveränität untersucht wird. Im Rahmen dieser Untersuchung wird gezeigt, dass die hier untersuchten Staaten die völkerrechtlichen Mindeststandards in unterschiedlichem Maße einhalten und die jeweilige Staatenpraxis den völkerrechtlichen Anforderungen in vielen Fällen nicht genügt.

Thesen

Die Erkenntnisse und Ergebnisse der Arbeit lassen sich in den folgenden vier Thesen zusammen:

1. Die rechtsvergleichende Analyse zeigt, dass der Erfolg, den indigene Völker auf nationaler Ebene erzielen können, schwerpunktmäßig vom politischen Willen der jeweiligen Regierung, der politischen Organisation der indigenen Völker und der allgemeinen Einstellung der Mehrheitsbevölkerung gegenüber indigenen Völkern abhängt. Historische und geographische Faktoren spielen nur eine untergeordnete Rolle, so dass ähnliche Standards theoretisch nahezu weltweit erreicht werden können. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz liegt lediglich in Bezug auf Grönland vor, das aufgrund seiner Lage und Bevölkerungsstruktur eine Sonderstellung einnimmt.
2. Latenter Rassismus und tief in der Bevölkerung verankerte Fehlinformationen verhindern oftmals die effektive Durchsetzung indigener Landrechte. Diese gilt es zu bekämpfen und Verständnis für die Situation indigener Völker zu wecken. Insbesondere müssen die Regierungen und die Bevölkerung verstehen, dass indigene Völker keine Bittsteller und die Staaten keine rechtegewährenden Instanzen sind, sondern indigene Völker inhärente Rechte haben und nur deren Schutz und effektive Durchsetzung einfordern.
3. Andererseits ist zu beachten, dass auch nicht-indigene Personen schützenswerte Interessen am Land haben – sowohl einzelne Personen als auch die Bevölkerung als Ganze. Es muss daher versucht werden, die Interessen der heute mehrheitlich nicht-indigenen Bevölkerung mit denen der indigenen Bevölkerung zum Ausgleich zu bringen, um so die historischen Ungerechtigkeiten wiedergutzumachen, ohne neue Ungerechtigkeiten zu schaffen.
4. Im Ergebnis ist festzustellen, dass – auch wenn es nicht ein geeignetes System für alle gibt – die Einräumung (starker) Co-Managementrechte einhergehend mit Teilhaberechten letztlich in vielen Fällen das geeignetste Vorgehen zur Durchsetzung originärer Landrechte darstellt, da der Schwerpunkt auf Interessenausgleich zwischen indigenen Völkern und der Mehrheitsbevölkerung liegt, eine künftige flexible Anpassung an

geänderte Gegebenheiten (z.B. als Folge des Klimawandels) leichter möglich ist, und Management der Ressourcen zudem die Idee indigener Völker als Teil/Beschützer des Landes und nicht Herrscher über das Land am ehesten widerspiegelt.