

Indigene Bürgerschaft als Herausforderung für die Demokratietheorie

Oliver Eberl*

Schlüsselwörter: Kolonialismus, Bürgerschaft, Unabhängigkeit, Indigene, Demokratietheorie

Abstract: In der Demokratietheorie wird Bürgerschaft als Vereinigung von Freien und Gleichen zur Selbstgesetzgebung verstanden. In kolonialen Staaten kann diese Vereinigung nur gelingen, wenn die indigene Bevölkerung entweder komplett exkludiert oder komplett assimiliert wird. In beiden Varianten verlängert Bürgerschaft den Kolonialismus. Daher muss Bürgerschaft in postkolonialen Situationen anders gedacht werden. Indigene Bürgerschaft in ehemals kolonialen Siedlerstaaten stellt eine Form indigener Selbstbestimmung unterhalb staatlicher Souveränität dar. Der Beitrag deutet diese Form der Bürgerschaft als ursprünglichen antikolonialen Souveränitätsanspruch indigener Gruppen. Es wird gezeigt, dass dieser Anspruch von Iris Marion Young und Will Kymlicka in ihren Theorien multikultureller Bürgerschaft, die sich als eine der wenigen um die Berücksichtigung indigener Gruppen bemühen, falsch verstanden und übergangen wurde. Am Beispiel der Unabhängigkeitsreferenden in Neukaledonien wird die Herausforderung, vor der die indigene Bürgerschaft die Demokratietheorie stellt, verdeutlicht: Zur Integration indigener Bürgerschaft in die Demokratietheorie bedarf es einer Theorie der Bürgerschaft, die geteilte Souveränitätsansprüche und abweichende Mitgliedschaftskriterien anerkennt und integriert.

Abstract: In democratic theory, citizenship means the union of the free and the equal for self-legislation. In colonial states, this association can only succeed if the indigenous population is either completely excluded or completely assimilated. In both variants, citizenship prolongs colonialism. Therefore, democratic theory needs to think citizenship in post-colonial situations differently. Indigenous citizenship in former colonial settler states represents a form of indigenous self-determination below state sovereignty. This article interprets this form of citizenship as genuine anti-colonial claim to sovereignty of indigenous groups. It shows that this claim has been misunderstood and overlooked by Iris Marion Young and Will Kymlicka in their theories of multicultural citizenship, which are among the few to take indigenous groups into account. The example of the independence referendums in New Caledonia illustrates the challenge that indigenous citizenship poses to democratic theory: integrating indigenous citizenship into democratic theory requires a theory of citizenship that recognises and integrates shared claims to sovereignty and divergent membership criteria.

* Oliver Eberl, Leibniz Universität Hannover
Kontakt: o.eberl@ipw.uni-hannover.de

1. Einleitung: Bürgerschaft und indigene Selbstbestimmung¹

Weltweit leben etwa 370 Millionen Indigene in 70 Staaten. In der Satzung des World Council of Indigenous Peoples (WCIP) werden indigene Gemeinschaften als ursprüngliche Bevölkerung bestimmt: „Indigene Völker bestehen aus Menschen, die in Ländern mit unterschiedlichen ethnischen oder rassischen² Gruppen leben, die von der frühesten Bevölkerung abstammen, die in diesem Gebiet überlebten und die als Gruppe nicht die nationale Regierung der Länder kontrollieren, in denen sie leben“ (Übersetzung nach Amnesty 2022). Dieses Schicksal unterscheidet sie von anderen Minderheiten und die Selbstidentifikation macht sie zu einer definierten Gemeinschaft. Indigene Völker befinden sich in einer Vielzahl von Kämpfen um kulturelle und politische Rechte. Indigene Bürgerschaft als besondere Form der politischen Selbstbestimmung für diese ursprüngliche Bevölkerung ist ein zentrales Feld dieser Kämpfe.

Wo antikoloniale Befreiungsbewegungen, wie in Indien, in nationale Unabhängigkeit und Souveränität mündeten, kam es zu postkolonialer Bürgerschaft. „Postcolonial citizenship is the status, and the rights and obligations associated with it, of individuals and groups in independent, often multiethnic, states formerly controlled by European powers“ (Sadiq 2017: 178). In Siedlerstaaten, in denen keine Unabhängigkeit erreicht werden konnte, entwickelten sich Kämpfe um indigene Bürgerschaft, die mehrere Ebenen umfassen: „Indigenous Citizenship‘ encompasses a range of conceptual frameworks denoting cultural and political membership in an indigenous community, participation in indigenous law-making, and a distinctive legal status governing the relationship between indigenous citizens and tribal or settler governments“ (Gover 2017: 454). Indigene Bürgerschaft repräsentiert die speziellen Selbstbestimmungsrechte indigener politischer Einheiten. Sie steht für einen antikolonialen Anspruch auf ursprüngliche Souveränität. Dieser wird hier im Zentrum der Betrachtung stehen. Häufig gerät dieser Anspruch auf indigene Souveränität in Konflikt mit staatlicher Souveränität. Die Beschränkung auf kulturelle Selbstverwaltung oder territoriale Autonomie ist in vielen Fällen ein durch die Kräfteverhältnisse des ursprünglich kolonialen Staates bestimmtes Zwischenergebnis dieses antikolonialen Kampfes.³

Dies lässt sich gut im Völkerrecht erkennen. In den letzten Jahrzehnten hat die internationale Selbstorganisation indigener Völker zu einer verbesserten politischen Sichtbarkeit geführt (vgl. Ryser 2013). Auch können indigene Völker mittlerweile auf verschiedene internationale menschenrechtliche Abkommen Bezug nehmen (zur Übersicht vgl. Mende 2015, Kap. 3). Die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker von 2007 (UN 2007), die zwar völkerrechtlich nicht verbindlich ist, doch als Maßstab der Behandlung indigener Völker dient, erkennt die Rechte indigener Völker zur kulturellen und politischen Selbstbestimmung pauschal an. Daher überrascht es auch nicht, dass Australien, Kanada, Neuseeland und die USA 2007 zunächst gegen die Erklärung stimmten. Doch geht die Erklärung längst nicht so weit, diese Rechte unbedingt anzuerken-

1 Ich danke der Herausgeberin des Schwerpunkts, Jeanette Ehrmann, sowie der/dem anonymen Gutachter*in für wertvolle Hinweise, die sehr zur Klärung meines Punktes beigetragen haben.

2 Der englische Begriff „racial“ wird hier analog zum englischen „race“ als analytische Kategorie verwendet, um Formen und Prozesse der Rassifizierung zu verstehen. Keineswegs wird hier von unterschiedlichen menschlichen „Rassen“ ausgegangen.

3 Damit ist nicht gesagt, dass meine Auffassung von Souveränität die alleinige indigene Perspektive ausmacht. Allerdings ist die von mir gewählte Perspektive auf Souveränität als demokratische Selbstbestimmung jene, die aus meiner Sicht für die Demokratietheorie die größte Herausforderung darstellt.

nen. Zwar garantiert Artikel 3, dass indigene Völker „das Recht zur Selbstbestimmung“ haben. Doch schließt Artikel 46,1 Interpretationen der Selbstbestimmung aus, „welche die territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit souveräner oder unabhängiger Staaten ganz oder teilweise zerstören oder beeinträchtigen würden“. Die zugestandene Selbstbestimmung ist damit auf die Vereinbarkeit mit staatlichen Interessen zugeschnitten, wenn sie in Artikel 4 als Recht auf „Autonomie oder Selbstverwaltung in Fragen, die ihre inneren und lokalen Angelegenheiten betreffen“ und in Kapitel 5 als Recht auf eigene Institutionen bestimmt wird (vgl. Mende 2015: 139). Diese Spannung zwischen unversehrter staatlicher Souveränität und indigener Souveränität in Form lokaler Selbstverwaltung oder auch territorialer Autonomie wird deutlich an der Erklärung, die der Berichterstatter Eloi Machoro auf der Generalversammlung des World Council der indigenen Völker 2017 zur Rolle des Hohen Kommissars Frankreichs auf der Pazifikinsel Neukaledonien gegeben hat: „The High Commissioner ‚has two hats‘. But he is primarily a French Executive, exercising powers in such vital areas as immigration, secondary education, defense, policy, commerce, telecommunications and media, health, and the budget. In other words, all important issues are decided by France“ (Machoro 2017, Punkt 4d). Frankreich verfügt über Souveränität, die indigenen Gemeinschaften über Selbstverwaltung. Um die Frage der Souveränität zu unterdrücken, wird indigene Selbstbestimmung auf Politikfelder beschränkt, die nicht oder kaum mit der staatlichen Souveränität kollidieren. Verlangt wird aber Selbstbestimmung im Sinne der demokratischen Souveränität, das heißt, der Befugnis zur Selbstgesetzgebung ohne Einschränkung durch eine koloniale Macht.

Gerade die Unabhängigkeitsbewegung von Kanaky/Neukaledonien stellt ein höchst aktuelles und prägnantes Beispiel für den Konflikt um indigene Souveränität dar. Dieser Konflikt verdeutlicht den Unterschied zwischen staatlicher Unabhängigkeit und indigener Bürgerschaft als eine gesonderte Form der Selbstbestimmung im Staat. Neukaledoniens indigene Bewegung ist keineswegs ein Einzelfall. Auch in Europa lebt mit den Sámi eine als indigenes Volk anerkannte Gruppe, die um indigene Selbstbestimmung kämpft. Ich werde den Kampf um indigene Bürgerschaft als Kampf um indigene Souveränität rekonstruieren und dann die daraus folgenden Herausforderungen für die Demokratietheorie diskutieren. Dieser Kampf hat nicht immer staatliche Unabhängigkeit zum Ziel. In Siedlerstaaten verdoppelt indigene Bürgerschaft demokratische Bürgerschaft: als Freie und Gleiche Individuen im Staat und als indigene Gruppe in diesem Staat. Insofern verlangt sie eine Souveränitätsteilung der staatlichen demokratischen Souveränität. Anders als regionale Autonomie (wie in dänisch-Grönland oder kanadisch-Nunavut) ist indigene Bürgerschaft nicht notwendig an dem Zusammenhang von Territorium und Bevölkerung orientiert, obwohl das Land für indigene Selbstbestimmung eine große Rolle spielt. Sie ist eine querliegende Souveränität – ein Same in Oslo verfügt neben der norwegischen auch über indigene Bürgerschaft. Als solche betrachtet, stellt der Anspruch indigener Bürgerschaft für die Demokratietheorie eine große systematische Herausforderung dar, weil nicht einfach zu erläutern ist, wie dieser Anspruch auf indigene Selbstbestimmung in die vorhandenen Konzepte demokratischer oder postnationaler Bürgerschaft integriert werden kann, wenn sie nicht auf einen eng beschriebenen kulturellen Bereich beschränkt wird, sondern auch Nutzungs- und Eigentumsrechte von Land umfasst. Zur Integration indigener Bürgerschaft in die Demokratietheorie bedarf es einer Theorie der Bürgerschaft, die geteilte Souveränitätsansprüche und abweichende Mitgliedskriterien anerkennt und integriert. Dies ist die große Herausforderung, vor die indigene Bürgerschaft die Demokratietheorie stellt. Sollte es gelingen, diese Herausforderung erfolg-

reich zu adressieren (wozu hier nur ein erster Beitrag geleistet werden kann), so würden sich daraus auch Schlussfolgerungen ergeben, die für eine allgemeine Theorie postnationaler und postkolonialer Bürgerschaft wertvoll wären. Diese bestehen vor allem darin, das Ideal der Freien und Gleichen, die sich zu einer politischen Einheit zusammenschließen, für eine differenzierte Form der Bürgerschaft zu öffnen und von der Bindung an die eine politische Identität zu lösen. In der klassischen Sprache der Souveränität bedeutet dies auch, neue Formen der Souveränitätsteilung zu denken und multiple Zugehörigkeiten zu ermöglichen. Ein Zwischenschritt dieses Beitrags wird darin bestehen, die Unzulänglichkeiten zu beleuchten, die entstehen, wenn indigene Bürgerschaft als Teil einer Theorie multikultureller Bürgerschaft behandelt wird.

Ich will dies in vier Schritten ausführen: Zunächst diskutiere ich vorhandene Theorien postnationaler und multikultureller Bürgerschaft und zeige, dass sie jeweils ein verkürztes Verständnis indigener Bürgerschaft entwickelt haben. Dann zeige ich, dass indigene Bürgerschaft einen antikolonialen Souveränitätsanspruch formuliert, der aber unter den gegebenen Bedingungen nur partiell verwirklicht wird. Drittens präsentiere ich mit dem Unabhängigkeitsprozess in Kanaky/Neukaledonien ein aktuelles Beispiel für den Kampf indigener Bevölkerung um demokratische Selbstbestimmung, aus dem als Misch- und Kompromissform indigene Bürgerschaft hervorgegangen ist. Ich will in den nächsten beiden Abschnitten also verdeutlichen, dass indigene Bürgerschaft als Folge eines Souveränitätskonflikt zu verstehen ist, und ich will darüber hinaus zeigen, dass Demokratietheorien, die indigene Bürgerschaft als kulturelle Selbstbestimmung deuten, diese antikoloniale Stoßrichtung übersehen. Daraus resümiere ich abschließend noch einmal die besonderen Herausforderungen, die sich für die Demokratietheorie daraus ergeben.

2. Indigene Bürgerschaft aus Sicht von Theorien postnationaler und multikultureller Bürgerschaft

Bevor ich mit der differenzierten Bürgerschaft von Iris Marion Young und der multikulturellen Bürgerschaft von Will Kymlicka zwei Beispiele für den Versuch der Integration indigener Bürgerschaft in die Demokratietheorie diskutieren will, scheint es mir hilfreich, auf die grundsätzliche Schwierigkeit in Bezug auf indigene Bürgerschaft zu verweisen, die mit den normativen Bestimmungen von Bürgerschaft im Rahmen der Politischen Theorie einhergeht. Nationalstaat und Demokratie seien „als Zwillinge aus der Französischen Revolution hervorgegangen“ (Habermas 1998: 634) und hätten die vorpolitische Abstammungsgemeinschaft durch die politische Identität einer „demokratischen Willensgemeinschaft“ ersetzt, erklärt Jürgen Habermas in der Absicht, den Begriff der Bürgerschaft und der Nation von vorpolitischem Ballast zu befreien (ebd.: 636). „Die Staatsbürgerschaft findet ihre Identität nicht in ethnisch-kulturellen Gemeinsamkeiten, sondern in der Praxis von Bürgern, die ihre demokratischen Teilnahme- und Kommunikationsrechte aktiv ausüben“ (ebd.). Gerade diese dünne, allein auf die demokratischen Rechte kollektiver Selbstbestimmung bezogene Beschreibung erlaube es, auch eine europäische Bürgerschaft zu denken und eine entsprechende Identität herauszubilden. Verfassungspatriotismus bilde die Grundlage, um auch jenseits nationaler Identitäten eine europäisch-bürgerschaftliche Identität zu entwickeln. Es bleibe

damit nur noch eine einzige Voraussetzung demokratischer Staatsbürgerschaft: „unangesehen der Vielfalt verschiedener kultureller Lebensformen, verlangt sie aber die Sozialisation aller Staatsbürger in einer gemeinsamen politischen Kultur“ (ebd.: 643). Die Sozialisation in die gemeinsame politische Kultur überwölbt nun Habermas zufolge die verschiedenen kulturellen Lebensformen. Es ist ersichtlich, dass diesen Lebensformen hier nur ein unpolitischer Charakter zugeschrieben wird, der für den Fall indigener Bürgerschaft nur schwer aufrechtzuerhalten ist.

Für indigene Gruppen besteht das Problem darin, dass die Sozialisation in die gemeinsame politische Kultur aller Staatsbürger*innen nur unter Absehung des politischen Charakters der eigenen indigenen Kultur gelingen kann, dass also die Sozialisation in die gemeinsame politische Kultur des Staates nur unter Anerkennung der Tatsache des Kolonialismus und der weitgehenden Aufgabe der eigenen Souveränitätsansprüche gelingen kann. Der demokratische Staat der Gleichen und Freien (so er denn existiert) ist dann eben auch ein Ergebnis des Kolonialismus: Die Auflösung der ursprünglichen Souveränität der indigenen Bewohner*innen und ihre unterschiedslose Assimilation in die Gemeinschaft der Gleichen des neuen Staates verlangt, wie in Theorie und Geschichte ersichtlich wird, die Aufgabe indigenen Lebens. Der koloniale Staat ist aber der Eroberer, nicht der gemeinsam gegründete Staat. Dies lässt sich gut mit der doppelten – und widersprüchlichen – Bedeutung von Bürgerschaft nach dem US-amerikanischen Bürgerkrieg illustrieren: Während Bürgerschaft im 14. Verfassungszusatz der USA von 1868 für die aus Versklavung befreite schwarze Bevölkerung zumindest formal das Versprechen auf Gleichheit enthielt und damit das Ende der „weißen Republik“ bedeutete, brachte es für die indigenen Gemeinschaften die Aufgabe von Souveränität und Aufgabe der eigenen Lebensweise. Indem der 14. Zusatz bestimmt: „Alle Personen, die in den Vereinigten Staaten geboren oder eingebürgert sind und ihrer Gesetzeshoheit unterstehen, sind Bürger der Vereinigten Staaten“, hob er zunächst die Entscheidung des Supreme Court von 1857 auf, nach der Schwarze niemals Bürger*innen der Vereinigten Staaten werden konnten (Kantrowitz 2020: 32). Doch wurde diese Idee der einheitlichen Bürgerschaft auch zum Feind indigener Souveränität. Nach dem Bürgerkrieg sollte das Land im Westen für weitere Besiedlung zugänglich werden. Dafür musste indigene Souveränität eingeschränkt werden. Stephen Kantrowitz zeigt, welche Rolle Bürgerschaft in diesem Prozess von Seiten der US-Behörden zgedacht war. Für sie war die Idee, Indigene zu Bürger*innen zu machen, Teil des Projekts, indigene kollektive Landrechte zu untergraben, vorhandene politische indigene Organisationen aufzulösen und indigene Kultur insgesamt zum Verschwinden zu bringen (vgl. ebd.).

Der Konflikt zwischen indigener Entrechtung und Enteignung und bürgerschaftlicher Inklusion ist also nicht durch die verfassungspatriotische Perspektive von Habermas aufzuheben. In dieser Perspektive steckt immer schon die Perspektive der historischen Eroberer*innen und Siedler*innen. Die Gründung des kolonialen Staates ist das Resultat von Vertreibung, Vernichtung, Enteignung und Unterwerfung. Eine Theorie der Bürgerschaft im Siedlerstaat (und darüber hinaus) müsste daher auch Perspektiven des historischen (und weiterbestehenden) Unrechts umfassen und ermöglichen. Einfach gesagt würde das sonst bedeuten, dass sich nur die Perspektive der Kolonisor*innen durchsetzen müsste, um eine solche „allgemeine“ Perspektive zu entwickeln. Die politische Kultur der Staatsbürger*innen im (post-)kolonialen Siedlerstaat ist zugleich mit dem Verlust der indigenen politischen Souveränität verbunden. Wenn der Verzicht auf kulturelle Identitäten und die eigenen Souveränitätsansprüche die Voraussetzung für eine Staatsbürgerschaft ist, dann fordert indigene

Bürgerschaft diese Annahmen heraus. Die wesentliche Herausforderung für Demokratietheorie besteht also darin, die Souveränitätsansprüche indigener Bürgerschaft ernst zu nehmen und konzeptionell zu verarbeiten.

Als Alternativen zur postnationalen Sichtweise haben sich multikulturelle Ansätze etabliert, die versuchen, indigene Rechte als Gruppenrechte innerhalb eines gegebenen staatlichen Rahmens zu integrieren oder ihre bessere Verwirklichung durch institutionelle Vorkehrungen sicher zu stellen. Hierfür stehen besonders die Idee gruppenbezogener Rechte von Iris Marion Young sowie der multikulturelle Ansatz von Will Kymlicka. Young hat gegen nationale Staatsbürgerschaft eingewendet, dass diese bestehende Gruppendifferenzen nicht hinreichend anerkenne. Insbesondere unterdrückte und diskriminierte Gruppen sollten gruppenbezogene Rechte und besondere Beteiligungsformen – etwa Vetorechte – erhalten. Young hat dafür den Begriff differenzierte Staatsbürgerschaft geprägt (Young 1989). Diese Form ist von einer eher territorial argumentierenden Form der multikulturellen Bürgerschaft, wie Will Kymlicka (1996) sie vorschlägt, zu unterscheiden. In ihren Anwendungen auf indigene Bürgerschaft erzielen sie allerdings beide wenig überzeugende Ergebnisse. Kymlicka adressiert zwar indigene Bürgerschaft als „rights of colonised or conquered peoples within liberal democracies“ (Kymlicka 2000: 220). Mit der unscheinbaren Erweiterung um „eroberte Völker“ bekommt die Überlegung jedoch eine ganz andere Stoßrichtung; denn nun geht es um „national minorities“ und diese Beschreibung trifft auf denkbar unterschiedliche Fälle zu: „The category of national minorities (what others call ‚homeland minorities‘) includes indigenous peoples like the Inuit in Canada, Maori in New Zealand, or Sami in Scandinavia, but also includes other incorporated national groups, like the Catalans in Spain, Scots in Britain or Québécois in Canada“ (ebd.: 221). Obwohl er die letzteren Gruppen als „stateless nations“ von den indigenen Gruppen abgrenzt, weil die einen im Prozess der europäischen Staatenbildung zu den Verlierern gehören würden, während die anderen mit ihrem „pre-modern way of life“ von diesem Prozess isoliert gewesen seien (ebd.), kommt es ihm darauf an, dass beide Gruppen Souveränitätsansprüche geltend machen. Beiden gehe es um „their self-governing powers in their traditional territory“ und „territorial autonomy“ (ebd.: 222). Beide wollten nicht einfach Minderheiten sein und bestünden auf „nation-to-nation-relationships“. Der Endpunkt wäre volle Souveränität, doch weil diese nicht zu erreichen sei, müssten andere Formen der Selbstregierung untersucht werden, vor allem föderale oder quasi-föderale Formen regionaler Autonomie (vgl. ebd.). Auch wenn diese Sichtweise zunächst zutreffend scheint, treten doch starke Bedenken auf: Erstens ist es nicht überzeugend, Bask*innen, Breton*innen, Katalan*innen und Schott*innen „stateless nations“ zu nennen – alle diese haben einen Staat mit regionaler Selbstregierung und allen staatlichen Institutionen. Kymlicka will nur einen ethnisch-sprachlich-kulturell homogenen Staat mit nationaler Vergangenheit als Staat verstehen, anders wäre nicht zu erklären, warum die Sezessionsbewegungen europäischer Regionen mit der Situation indigener Gruppen gleichgesetzt werden sollen. Kymlicka macht sich hier die sprachliche Zufälligkeit zu eigen, dass in Kanada von indigenen „First Nations“ gesprochen wird, weshalb Katalan*innen und Indigene beide als „Nations within“ bezeichnet werden können.

Schließlich macht Kymlicka zweitens die Geschichte des Kolonialismus unsichtbar, wenn er beide Gruppen gleichsetzt. Waren etwa keine Katalan*innen an der Eroberung Mexicos beteiligt und waren keine Schott*innen Teil des Siedlungsprojekts im kanadischen Nord-Westen? Ist Québec nicht selbst Resultat des Kolonialismus, dem die Vertreibung und weitgehenden Vernichtung der ursprünglichen – indigenen – Bevölkerung vorausging? Reicht

es wirklich für eine gleiche Bewertung, dass Frankreich die Benutzung der baskischen und bretonischen Sprache wie Kanada und Australien den Gebrauch indigener Sprachen verboten haben (vgl. ebd.: 223 f.)? Schließlich ist auch seine Lösung nicht befriedigend: Der von Kymlicka präferierte territoriale Föderalismus mit kulturellen Rechten beruht tatsächlich auf einer territorialen Ordnung bzw. strebt diese an „in such a way as to ensure that each national group is able to maintain itself as a distinct self-governing society“ (ebd.: 227). Dieses sehr statische Modell von sich selbst regierenden kulturell präformierten Gesellschaften ist es, dem Habermas (1999) widersprochen hat. Kymlicka verhindert damit die Herausbildung neuer Formen der Selbstregierung eher als dass er sie befördert. Nicht alle indigenen Gemeinschaften verfügen über ein eigenes Territorium und nicht alle Anliegen sind an ein Territorium gebunden, auch wenn dies in vielen Fällen so ist. Zur Verteidigung des territorialen Nationalismus betont er, dass es postethnische Formen in Québec, Katalonien oder Schottland gebe (Kymlicka 2000: 229). Jedoch ist erkennbar, dass es Kymlicka vor allem um nationale Identität geht. Die differenzlose Liebe zu Sezessionsbewegungen führt dazu, dass Kymlicka zu indigener Bürgerschaft keine detaillierten Aussagen machen kann. Letztlich plädiert er für das Recht auf ethnische und kulturelle Kriterien der Zugehörigkeit, doch diskutiert er diese im Fall der nordamerikanischen Indigenen auch nicht näher und erkennt die damit verbundenen besonderen Herausforderungen nicht an, weil er sie eigentlich für Québec und Katalonien rechtfertigen will.

In ähnlicher Weise unterläuft Young das Problem indigener Bürgerschaft. In ihrem Modell globaler Demokratie soll es „local self-determination, but without sovereign borders“ geben (Young 2000: 254). Im Rahmen einer „postcolonial governance“ (ebd.: 255) soll der Staat ganz von seiner bisherigen Monopolstellung entlastet und zugunsten einer globalen föderalen Demokratie aufgehoben (vgl. ebd.: 256) und Souveränität selbst zum Verschwinden gebracht werden. „Decentred federalism allows sovereignty at no level“, erklärt sie (ebd.). Damit sind den indigenen Souveränitätsansprüchen die Zähne gezogen und es ist nicht mehr ersichtlich, wie sie sich in dieses Projekt einreihen können. Diesem Einwand hat Young mit einer Erzählung vorgebaut: Nämlich mit der Geschichte der Inkorporierung des Föderalismus der Haudenosaunee in die Gründungsgeschichte der USA und den vorhergehenden Unabhängigkeitskrieg. Young geht es darum, einen Beitrag indigener Herrschaftsformen für die US-amerikanische Demokratie zu betonen, damit ihr Konzept einer globalen Demokratie als Verwirklichung indigener Governance gedacht werden kann: „By proposing the Indians served for American revolutionaries as exemplars of liberty, Grinde and Johansen deconstruct the modern western discourse that positions the Native Americans as the excluded Other in comparison with which the Europeans confirmed their cultural superiority“ (Young 2000: 244). Nun lässt sich also der Beitrag der Indigenen zur globalen Demokratie als Abschaffung der Souveränität verstehen, weil die amerikanischen Revolutionäre sich als Vertreter indigener Freiheit, die von der politischen Theorie Europas in der Tat als „wilde“ Freiheit gedeutet wurde, verstehen und so die Stelle der Kolonisierten einnehmen. Würde man Young nicht für ihre besondere Sensibilität für Unterdrückung und Diskriminierung schätzen, müsste man dies für einen besonders perfiden Zug der Enteignung indigener Geschichte halten, denn dann hätte mit den verkleideten amerikanischen Revolutionären die Dekolonisierung bereits stattgefunden. Es fragt sich, warum es denn die nachfolgende Geschichte des amerikanischen Kolonialismus überhaupt gegeben hat, wenn die amerikanischen Unabhängigkeitskämpfer*innen doch für die „wilde Freiheit“, die Hobbes noch in Amerika sah, eintraten. Youngs Beschreibung geht an den tatsächlich erhobenen Souveränitätsansprüchen vorbei, mehr noch,

sie propagiert ihre Aufgabe zu einem Zeitpunkt an dem international und national Fortschritte erzielt werden. „[T]he postcolonial project entails envisioning governance without sovereignty“ (Young 2000: 253). Dies stimmt, insoweit damit angesprochen ist, dass in den Fällen, in denen keine Unabhängigkeit erreicht wird, indigene Völker kolonisiert bleiben (vgl. ebd.: 252). Aber die Schlussfolgerung, überrascht: „Properly recognising the claims of indigenous peoples today, however, requires challenging the international system of sovereign states“ (ebd.), verdeckt sie doch, dass die erste Herausforderung die Änderung des internen Systems der staatlichen Souveränität ist.

Bei Kymlicka wie bei Young werden indigene Souveränitätsansprüche mit anderen Konzeptionen, nämlich föderaler Autonomie und lokaler globaler Demokratie vermischt. Sie verlieren daher den eigentlichen Punkt aus den Augen: die Selbstbestimmung kolonisierter Völker jenseits postkolonialer Staatlichkeit. Wie dieser Anspruch heute vertreten wird, werde ich im Folgenden aufzeigen. Dazu will ich untersuchen, wie indigene Stimmen die Lage einschätzen und in einem zweiten Schritt, wie indigene Bürgerschaft diese Herausforderung aufnimmt.

3. Die Souveränitätsansprüche indigener Bürgerschaft

Es ist zunächst grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Kämpfen um Inklusion als *Gleiche* in den (ehemals) kolonialen Staat und Kämpfen um indigene Selbstbestimmung als *Indigene* im Unterschied zur sonstigen Bevölkerung dieses Staates. Auch Unterschichten, Frauen, People of Color, Minderheiten, Ausländer*innen kämpfen seit jeher um Inklusion in die demokratische Bürgerschaft. In kolonialen Siedlerstaaten gehörte der Ausschluss der indigenen Bevölkerung aus der demokratischen Bürgerschaft zur Gründungslogik. Daher ist das in Artikel 6 der UN-Erklärung formulierte Recht jedes indigenen Menschen auf eine Staatsangehörigkeit von großer Bedeutung. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist die Bürgerschaft in Siedlerstaaten auch für Indigene weitgehend durchgesetzt worden: In Kanada erhielten „status Indians“ erst 1960 ein uneingeschränktes Recht zur Beteiligung an Bundeswahlen, vorher wurde der Nachweis eines bestimmten „Grades an Zivilisation“ verlangt, in Australien erhielten Aborigines und Torres Strait Islanders erst 1962 das nationale Wahlrecht (vgl. Gover 2017: 495). In den USA war nach dem *General Allotment Act* von 1887 der Erwerb der US-Staatsbürgerschaft für einzelne Indigene möglich, wenn diese ihre Gemeinschaften verlassen hatten und die Gewohnheiten des „zivilisierten Lebens“ angenommen hatten, wie es im *Act* hieß (vgl. Canby 1988: 238). Erst mit dem *Indian Citizenship Act* von 1924 wurde Indigenen die US-Staatsbürgerschaft verliehen und damit eine *dual citizenship* eingeführt, die in Spannung zu den Mitgliedschaften der indigenen Gemeinschaften stand, weil der Verlust indigener Souveränität und Landes befürchtet wurde (vgl. Gover 2017: 459). Das Wahlrecht in den US-Staaten wurde mit dem 14. Verfassungszusatz von 1868 zwar prinzipiell allen Einwohner*innen zugestanden, aber indigenen Menschen mit dem Verweis auf fehlende Steuerzahlungen oder fehlende Kompetenzen erfolgreich bis 1962 verweigert. Noch 1974 musste gegen Arizona gerichtlich festgestellt werden, dass auch das passive Wahlrecht von Indigenen unmöglich von Steuerzahlungen abhängen kann (vgl. Canby 1988: 240).

Der US-amerikanische Fall zeigt dies schon an: Die Geschichte der Inklusion in den Siedlerstaat ist zugleich die Geschichte des Verlustes der indigenen Souveränität. 1823 erklärte Chief Justice Marshall, dass die Nationen der Indigenen souverän seien, mit der wesentlichen Einschränkung, dass sie Land nur an die US-Regierung verkaufen dürften. Die Begründung ist bemerkenswert, weil sie den kolonialen Vorgang explizit macht: „their rights to complete sovereignty, as independent nations, were necessarily diminished, and their power to dispose of the soil, at their own will, to whomsoever they pleased, was denied by the original fundamental principle, that discovery gave exclusive title to those who made it“ (Johnson vs. McIntosh, 21 U.S. (8 Wheat, 574) zitiert nach Canby 1988: 67). In weiteren Verfahren 1831 und 1832 definiert Marshall dann die Indian Nations als „domestic dependent nations“, die in nur zwei Hinsichten eingeschränkt seien: den Verkauf von Land und das Verhandeln mit auswärtigen Mächten (vgl. Canby 1988: 68). 1978 kam eine weitere wichtige Einschränkung hinzu: die Jurisdiktion über Siedler*innen auf Reservatsland. Weitere Ausnahmen zeigen sich, wenn es um Landnutzung, Wasserrechte und Jagen und Fischen und den Schutz kultureller Güter geht. Der Bau der Dakota Access Ölpipeline am Rande des Reservats des Standing Rock Sioux Tribe⁴ hat die Bedeutung von Landnutzung für das politische und kulturelle Selbstverständnis der indigenen Gemeinschaft jüngst noch einmal deutlich gemacht. Ähnliches wiederholt sich anderswo, zum Beispiel in Schweden, wo die Sámi gegen den Abbau von Eisenerz auf Weideland protestieren. Hier wird die Verbindung von Souveränität und Territorialität erneut tangiert und zwar als Bedeutung des Landes, das die Grundlage einer bestimmten Lebensweise bildet. Mit dem Land ist auch die Lebensweise bedroht. Eduardo de Viveiros de Castro formuliert diesen Zusammenhang: „Die Indios (wie alle übrigen Indigene) ihrer organisatorischen, politischen, sozialen, vitalen Bindung an die Erde und ihre Gemeinschaften zu berauben, die von der Erde leben – diese Trennung wurde immer als notwendige Bedingung gesehen, um den Indio in einen Bürger zu verwandeln. In einen armen Bürger natürlich“ (Castro 2017: 118 f.; zitiert nach Luks 2019: 14).

Auch in Kanak/Neukaledonien führt die besondere spirituelle Beziehung zum Land zum Widerspruch gegen die Ausbeutung der Ressourcen durch Siedler*innen und Staat. In den Aufzeichnungen des 1988 bei einer Geiselnahme erschossenen Aktivisten Alphonse Dianou findet sich folgende Erklärung:

„Der KANAK-MENSCH entspringt der Erde. [...] Von daher auch die Vorstellung der KANAK von der Erde, die gebietet, die Erde nicht auszubeuten und nur die eigenen individuellen und ökonomischen Interessen zu befriedigen, sondern sie mit allem Respekt zu bestellen, im Wissen, dass sie seine Mutter ist, aus der die stärkende, ewige Milch des Lebens fließt, die ihm das Leben schenkt und ihn am Leben erhält, im Wissen, dass er eines Tages zu diesem und in diesen Schoß zurückkehren wird, um dort auf ewig zu leben“ (Andras 2021: 231).

Die besondere Beziehung zum Land und die Unmöglichkeit, als Indigene in die demokratische Bürgerschaft von Freien und Gleichen integriert zu werden, ohne den kollektiven Anspruch auf dieses Land aufzugeben, macht die Besonderheit indigener Bürgerschaft aus. Indigene Souveränitätsansprüche sind nicht mit Anerkennungsansprüchen von Minderheiten zu verwechseln oder gleichzusetzen. Der Grund für diesen Unterschied ist die koloniale Geschichte: „Indigenos claims, however, are distinct from those of other cultural minorities because they are claims to authority and property held by tribal nations before the establishment of the territorial settler state, attributes that were, or should have been, inherited by

4 <https://americanindian.si.edu/nk360/plains-treaties/dapl>; <https://earthjustice.org/features/faq-standing-rock-litigation>, 1. 12. 2021.

descendant communities“ (Gover 2017: 456). Auch Roxanne Dunbar-Ortiz unterscheidet die Situation der Indigenen von anderen Minderheiten mit Verweis auf die koloniale Geschichte und wendet sich gegen den multikulturellen Ansatz. Für sie war der Multikulturalismus nach der Bürgerrechtsbewegung ein Versuch, die Geschichte der US-amerikanischen Demokratie als Fortschrittsgeschichte zu erneuern. Dafür mussten allerdings die indigenen Völker aus dem Bild gestrichen werden. „As territorially and treaty-based peoples in North America, they did not fit the grid of multiculturalism but were included by transforming them into an inchoate oppressed racial group“ (Dunbar-Ortiz 2014: 5). Stattdessen betonte der multikulturelle Ansatz die Beiträge von Individuen der unterdrückten Gruppen zur Demokratie. Indigenen wurden sogar die Konzepte der Demokratie und des Föderalismus zugeschrieben, womit die Größe der US-amerikanischen Demokratie und Geschichte noch einmal bestätigt werden konnte. Die Ausbeutung des gesamten Kontinents und seiner Ressourcen wurde so unsichtbar gemacht. Der eigentliche Konflikt aber blieb ungelöst. „The fundamental unresolved issues of Indigenous lands, treaties, and sovereignty could not but scuttle the premises of multiculturalism“ (ebd.: 5).

Die Behandlung indigener Bürgerschaft als Rechte einer diskriminierten Gruppe weist dieser Gruppe einen Status zu, der die koloniale Geschichte des Siedlerstaates zum Verschwinden bringt. Dunbar-Ortiz betont, dass damit die große Fortschrittserzählung aufrecht zu erhalten ist. Auch Iris Young hat ja die Geschichte des Föderalismus der Haudenosaunee in die Erzählung der US-amerikanischen Demokratie zu integrieren versucht (vgl. Young 2000). Diese wohlmeinenden Versuche, indigene Gruppen als diskriminierte, gleichwohl einflussreiche Gruppen anzuerkennen, verwischt aber den eigentlichen Anspruch auf Anerkennung als kolonisierte Gruppe mit ursprünglichen Souveränitätsrechten. Fast könnte man meinen, Thomas King hätte für alle solche wohlmeinenden Versuche das Kapitel „What Indians want“ seines Buches „The Inconvenient Indian“ formuliert: „Aboriginal sovereignty, by the way, is a given. It is recognized in treaties, in the Canadian and American constitution, and in the Indian Act. It has been confirmed any number of times by Supreme Court decisions in both countries. Just in case you didn't know“ (King 2013: 194). King beschreibt die symbolische Praxis dieser Souveränität, die von der Ausstellung eigener Pässe, der Eröffnung einer indianischen Botschaft in Washington im Jahre 2009 bis zu Barack Obamas Gebrauch der Formulierung „nation-to-nation-relationship“ geht. Er zitiert den Historiker David Wilkins mit den Worten, „The relationship between American Indian tribes and the U.S. federal government is an ongoing contest over sovereignty“ (ebd.: 196) und er beschreibt die Versuche US-amerikanischer und kanadischer Politiker*innen und Politikwissenschaftler*innen eben diese Souveränität und ihre Institutionen in die unterschiedslose Anerkennung der Individuen als Staatsbürger*innen aufzulösen und alle Unterstützung für indigene Gemeinschaften einzustellen. Dies würde das alte Problem indigener Souveränität, das aus der Geschichte des Kolonialismus stammt, auflösen:

„Treaties and Native rights have one fatal flaw: they are predicated on Aboriginal sovereignty, and while Ottawa and Washington can imagine a world in which federal responsibility for Indians has been eliminated, neither will countenance any deal that revisits the question of Native Sovereignty. It took both countries long enough to bury the concept. They're not about to buy a shovel and dig it up“ (ebd.: 201).

Es erscheint angesichts dieser Beschreibung wenig angemessen, indigenen Nationen den Vorschlag zu machen, ihre Souveränitätsansprüche in multikulturelle oder globale Demokratie zu überführen.

King beschreibt ausführlich, dass der Streit zwischen Siedler*innen und Indigenen immer der um Land war und auch heute noch ist (vgl. ebd.: 215–247). Er argumentiert aus Sicht eines um die Zukunft seiner politischen und kulturellen Gemeinschaft besorgten Teilnehmers. Young dagegen hat wohl wirklich die Zukunft der US-amerikanischen Demokratie im Blick, der sie die gerechte Inklusion von Minderheiten anträgt. Kymlicka wiederum will den kulturellen Konflikt um das frankophone Québec in Kanada beilegen helfen. Alles sind berechnete Anliegen und politisch wichtige Themen, die nicht gegeneinander ausgespielt werden können. King und Dunbar-Ortiz haben jedoch recht darin, das Anliegen der Indigenen gegenüber diesen Versuchen abzugrenzen und auf indigene Souveränität zu verweisen. Mein Beitrag folgt diesem Anliegen und versucht, die konzeptionelle Herausforderung zu bestimmen, die aus diesem Hinweis folgt.

King schlägt vor, mit den Erlösen aus dem Glücksspiel Land zu kaufen, das dann dem Reservat zugeschlagen werden soll, indem beim Innenministerium der Status des *trust land* beantragt wird (vgl. ebd.: 211).⁵ „North Americans, all along, have believed that private ownership of land would turn Indians into Whites, while Native people have learned that the control of land can allow us to remain ourselves“ (ebd.: 213). Die Voraussetzungen ‚to remain ourselves‘ – Souveränität und Land – können nicht durch multikulturelle Gruppenrechte gesichert werden und sie können auch nicht durch das Aufgehen in einer gemeinsamen politischen Kultur oder lokaler globaler Demokratie hergestellt werden. In der Demokratietheorie wird genau dieser Zusammenhang viel zu oft übersehen. Die entwickelten Konzepte verlängern das Problem dadurch eher noch, als dass sie es lösen.

Allzu leicht könnte man der Auffassung sein, dass solche Konflikte nur für die USA und Kanada gelten, die neben Australien und Neuseeland die bekanntesten kolonialen Siedlerstaaten sind. Dies wäre ein Fehler. Auch in Europa und in überseeischen europäischen Territorien hat sich koloniale Landnahme vollzogen und hat der koloniale Staat indigene Bevölkerung zunächst exkludiert und dann nach einer Reihe antikolonialer Kämpfe mit allgemeiner Bürgerschaft integriert und ihnen schließlich indigene Bürgerschaft gewährt. Sogar die Geschichte der europäischen Einigung ist mit dem späten kolonialen Projekt verbunden, das versuchte, koloniale Territorien in Afrika in die europäische Gemeinschaft zu integrieren (vgl. Hansen/Jonsson 2014). Das Volk der Sámi, das in Norwegen, Schweden, Finnland und Russland lebt, weist eine ähnliche koloniale Geschichte auf wie die indigenen Völker in den USA und Kanada. Es wurde ebenfalls von seinen ursprünglichen Territorien verdrängt, mit einer Steuer belegt, zur Zwangsarbeit verpflichtet, das Land wurde ausgebeutet, die Rentiere gejagt, die Religion unterdrückt. Zunächst wurden die Sámi vertrieben und exkludiert und dann mit einer Politik der Assimilation zwangsweise in den Staat integriert. 1673 begann die Landnahme im schwedischen Teil Lapplands. Im 19. Jahrhundert wurden die Jagdrechte eingeschränkt und Aufstände niedergeschlagen. Im Rahmen der „Vernorwegerisierung“ wurde die samische Sprache generell unterdrückt und seit 1888 durften nur norwegisch oder schwedisch sprechende Menschen in der nördlichsten Provinz Finnmark Land kaufen. Erst 1965 wurde diese Regelung effektiv aufgehoben. Es ist deutlich, dass es auch hier vorwiegend um Land-Nutzung geht (vgl. Nierhaus 2020: 12). Das Finnmarksgesetz von 2005 übertrug die Rechte zur Landnutzung einer neu geschaffenen Körperschaft, die aus samischen und norwegischen Vertreter*innen besetzt ist, nimmt aber grundsätzlich Fischrechte in Salzwasser,

5 In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass US-Präsident Joe Biden mit Deb Haaland zum ersten Mal eine Indigene als Ministerin überhaupt und dann für das Innenministerium berufen hat, das für die Verwaltung des Reservatslandes zuständig ist.

Bergbau und Ölförderung aus. In Schweden hat der Oberste Gerichtshof nun die Jagd- und Fischrechte den samischen Nutzer*innen von Rentierweidegebieten zugestanden, doch nicht ohne zu betonen, dass es nur um die Nutzung, nicht um das Eigentum des Landes gehe (vgl. Nierhaus 2020: 14). Auslöser der indigenen Bewegung war der Konflikt um den Alta-Staudamm im Norden Norwegens, der zwar ebenso verloren ging wie der Skattefjäll-Prozess in Schweden, die dann aber zum Beginn einer verstärkten Anerkennung der Selbstbestimmungsrechte wurde. Der Erfolg dieser Institutionalisierung war nun gerade der, dass es zu verschärften Konflikten um indigene Selbstverwaltung kam, der Staat Norwegen aber mit der Anerkennung des ILO-Übereinkommens 169 ernst machte. Die heutige Selbstverwaltung und indigene Bürgerschaft der Samen beruht in Norwegen auf dieser früh gezeigten Einsicht in die Berechtigung indigener Ansprüche (vgl. Smith 2011; Josefsen 2011). Doch gehen die Konflikte weiter. Im September 2021 wurde von den Samen im Bündnis mit Unterstützer*innen und Naturschutzgruppen der Bau einer Kupfermine in der Region verhindert. Auch hier ging es um die Bedeutung von Land für die traditionelle Lebensweise (hier der Rentierweidhaltung), die durch den Bau der Mine bedroht gewesen wäre. Für Runar Myrnes Balto, den Vorsitzenden der norwegischen Samen, zeigt sich, wie prekär die Anerkennung der politischen Rechte der Samen im Konfliktfall ist:

„Wir Samen waren die erste indigene Minderheit in Europa, die rechtlich anerkannt wurde. Seit 1989 haben wir in Norwegen ein eigenes Parlament. Doch wenn es um Entscheidungen geht, werden wir oft übergangen. Die Regierung und das Parlament dürfen unsere Einwände ignorieren. Es ist deshalb ein seltsamer Vorwurf, dass wir uns wehren. Aus unserer Sicht ist es eine Menschenrechtsverletzung, unsere Bedürfnisse als indigenes Volk zu übergehen“ (Balto 2021).

4. Dekolonisierung und indigene Bürgerschaft in Kanaky/Neukaledonien

Verweist der Konflikt um Land in Norwegen und Schweden auch auf fehlende Souveränität als Verfügungsgewalt über Land und Ressourcen, so wird dies noch deutlicher bei den aktuellen Referenden über die Unabhängigkeit in Kanaky/Neukaledonien. 2010 erklärte die UN-Generalversammlung die *Third International Decade of the Eradication of Colonialism* für die Jahre 2011 bis 2020. Die meisten der 17 auf der UN-Liste der zu dekolonisierenden Territorien (vgl. Aldrich/Connell 2005) stehenden Gebiete sind überseeische Gebiete der Europäischen Union oder Großbritanniens.⁶ Sie sind Teil der europäischen kolonialen Geschichte und Teil der kolonialen Gegenwart der EU (vgl. Boatcă 2021; Eberl 2015). Neukaledonien steht beispielhaft für einen anhaltenden Dekolonisationsprozess, in dessen Verlauf die Transition von kolonialen zu postkolonialen Gebieten im Rahmen der EU stattfindet (Adler-Nissen/Pram Gad 2013). In den letzten zehn Jahren ist eine starke Bewegung im

6 Resolution 65/119, <https://www.un.org/depts/german/gv-65/band1/ar65119.pdf>, 6.3.2022. Die Liste der zu dekolonisierenden Territorien umfasst neben der Westsahara die atlantischen und karibischen Inseln Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Falkland Islands (Malvinas), Montserrat, St. Helena, Turks und Caicos Islands (alle britisch), United States Virgin Islands, in Europa Gibraltar (britisch) und im Pazifik American Samoa (US-amerikanisch), Französisch-Polynesien, Neukaledonien (französisch), Guam (US-amerikanisch), Pitcairn (britisch), Tokelau (neuseeländisch). Mit Ausnahme der Westsahara geht es meist um Kleinstinseln mit weniger als 100.000 Einwohnern, nur die United States Virgin Islands und Guam haben mehr als 100.000 Einwohner und nur Französisch-Polynesien und Neukaledonien über 200.000; <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt>, 6.3.2022.

Bürgerschaftsstatus dieser überseeischen europäischen Gebiete zu verzeichnen. 2007 löste sich die Inselgruppe Saint-Barthélemy in der Karibik vom französischen Übersee-Département Guadeloupe und ist seitdem nicht mehr Teil der EU, ihre Einwohner*innen aber weiterhin EU-Bürger*innen. Mayotte stimmte 2009 für den Verbleib bei Frankreich und ist seit 2011 das 101. Département Frankreichs. Seit 2014 ist Mayotte auch Teil der EU. Guyana und Martinique stimmten 2010 ebenfalls gegen mehr Autonomie, woraufhin es zu Unruhen kam. Umgekehrt stimmte Grönland 2009 für eine erweiterte Selbstverwaltung und bereitete so die Unabhängigkeit von Dänemark vor. 2010 wurden nach mehreren Referenden die Niederländischen Antillen aufgelöst und zu „besonderen Gebieten“ erklärt. Während die Entscheidung Mayottes auch eine bewusste Entscheidung für die EU war, ist die Entscheidung Grönlands eine bewusste Entscheidung gegen die Zugehörigkeit zur EU: Die Mitgliedschaft Dänemarks zur Europäischen Gemeinschaft (EG) führte 1982 in Grönland zu einem Anti-Europa-Referendum und zum Austritt aus der EG und ermöglicht es Grönland heute, an Dänemark vorbei Verhandlungen mit der EU zu führen.

Die Pazifikinsel Neukaledonien wurde 1853 von Frankreich in Besitz genommen und von Anfang an als Siedlungs- und Sträflingskolonie betrachtet (vgl. Mückler 2013: 64 f.). Im Zweiten Weltkrieg war es ein bedeutender amerikanischer Flottenstützpunkt. 1946 erhielten die indigenen Kanak⁷ die französische Staatsbürgerschaft, aber erst im Jahr 1953 gründete sich mit der Union Calédonienne (UC) eine Partei, die ihre Interessen vertrat (vgl. ebd.: 67). 1953 wurde allen Bewohner*innen die französische Staatsbürgerschaft verliehen und Neukaledonien erhielt nach der Zustimmung zur französischen Verfassung von 1958 eine „gemäßigte Autonomie“. Neukaledonien hat heute die drittgrößten Nickelvorkommen der Welt, was ein besonderer Faktor für die Möglichkeit einer Unabhängigkeit ist (vgl. Kowasch 2009), wobei der Nickelabbau auch zu verschärften Umweltkonflikten führt.

Neukaledonien erlebte in den 1980er Jahren heftige Unruhen. Kanakische Aktivist*innen protestierten gegen einen Gesetzentwurf, der die französische Kontrolle verstärken sollte, und blockierten Straßen. Daraus entwickelte sich eine Bewegung, die mehr indigene Selbstbestimmung bis zur Unabhängigkeit forderte. Schließlich nahmen einige von ihnen 27 Polizisten als Geiseln und verschanzten sich in einer Höhle. Der damalige Premierminister Jacques Chirac war, wie er sagte, „bestürzt über die rohe Gewalt und Barbarei dieser Menschen, falls man sie überhaupt als solche bezeichnen kann“ (zitiert nach Andras 2021: 38). Damit erneuerte er die Sprache des Ausschlusses und der Abwertung von Kolonisierten als „Barbaren“ und bereitete die geplante Eskalation vor (Eberl 2021). Unter Chiracs Führung wurde eine Spezialeinheit entsandt, die die Geiseln befreite und 19 der Geiselnnehmer erschoss. Um einen Ausbruch der Gewalt wie im Algerienkrieg zu verhindern, einigten sich Vertreter*innen aller Parteien 1988 im Vertrag von Matignon und erneut 1998 im Vertrag von Nouméa auf einen Prozess, der die Entscheidung über die mögliche Unabhängigkeit demokratisch mittels Referenden ermitteln sollte. Gerade der Vertrag von Nouméa von 1998 ist als Dokument der Dekolonisierung beschrieben worden (vgl. Maclellan 1999; Chappell 1999) und die sich

7 Die Bezeichnung – und heutige Selbstbezeichnung – der melanesischen Einwohner der von James Scott „Neuschottland“ = Neukaledonien genannten Insel stammt vom hawaiianischen „kanaka“ für „Mensch“. Die Franzosen benutzten die pejorative Bezeichnung ‚canaque‘ für die Bewohner des Pazifikraums. Dann wurde sie zur Selbstbezeichnung als „Mensch“ und schließlich zur Bezeichnung eines unabhängigen Neukaledonien=Kanak (vgl. Andras 2021: 312). Im Deutschen wurde „Kanak“ im kolonialen Kontext als abwertende Bezeichnung zunächst für Menschen aus dem polynesischen Raum, die im 19. Jahrhundert häufig zur Zwangsarbeit entführt wurden, genutzt (Heine 2016). Seit den Sechzigerjahren wurde es zur rassistischen Bezeichnung von meist türkischen Migrant*innen, später für alle Menschen des Nahen und Mittleren Ostens.

daraus ergebende Bedeutung der Bürgerschaft in den Fokus gerückt worden (vgl. Mrgudovic 2012; Maclellan 2005, 2010; Chauchat/Cogliati-Bantz 2008). Mit diesem Vertrag wurde eine neukaledonische Bürgerschaft eingerichtet, die mit den republikanischen Grundsätzen der Unteilbarkeit der Nation in der französischen Verfassung brach (vgl. Marrani 2013) und die kanakischen und lang ansässigen französisch-stämmigen Einwohner*innen als neukaledonische Bürger*innen gegenüber anderen Franzosen und Französinen privilegiert. Gegenüber der supranationalen EU-Bürgerschaft und der französischen Nationalität nimmt die neukaledonische Bürgerschaft den Platz einer „infranationalen“ Bürgerschaft ein (Faberon 2013: 13) und wird ergänzt von einer indigenen Bürgerschaft für die indigenen Kanaken. 2003 wurde Kanaky/Neukaledonien per Verfassungsänderung zu einer Gemeinschaft sui generis und erhielt legislative und administrative Autonomie. Die bereits 1988 beschlossenen und dann 1998 verschobenen Referenden über die Unabhängigkeit von Frankreich fanden erst 2018, 2020 und 2021 statt. In den ersten beiden Referenden war eine knappe Mehrheit von 56 und 53 Prozent gegen die Unabhängigkeit. Aber seit sich im Dezember 2020 ein Konflikt um den Verkauf einer Nickelmine an ausländische Investoren verschärfte, verschob sich die Lage zu Gunsten der Unabhängigkeitsbefürworter*innen. Allerdings wurde das dritte Referendum gegen den Protest kanakischer Politiker*innen im Dezember 2021 mitten in der Corona-Krise, die die kanakischen Gemeinden besonders hart traf und einen Wahlkampf unmöglich machte, durchgeführt. Die Partei der Unabhängigkeitsbefürworter*innen, die FLNKS, reagierte mit einem Aufruf zum Boykott der Abstimmung: bei 43 Prozent Wahlbeteiligung stimmten 96,5 Prozent für den Verbleib bei Frankreich. Präsident Macron begrüßte das Ergebnis und versprach weitere Unterstützung aus Frankreich, während kanakischer Vertreter bei der UNO für die Annullierung des Ergebnisses eintraten (vgl. Brändle 2021).

Es ist ungewiss, ob es in den nächsten Jahren zur Unabhängigkeit kommt. Aber die strategische Bedeutung der Insel und die knappe Mehrheit wird Frankreich zu Zugeständnissen nötigen. Es wird also voraussichtlich zu einer weiteren Stärkung der neukaledonischen Bürgerschaft als regionale Autonomie und der indigenen Bürgerschaft als indigene Selbstbestimmung in den nächsten Jahren kommen. Als unvollendete Unabhängigkeit wird Kanaky/Neukaledonien dann über ein verfeinertes System gestufter Bürgerschaft verfügen, das über mehr als zwei Ebenen verfügt und Souveränität unterhalb der Schwelle der Unabhängigkeit verwirklicht (vgl. Baldacchino 2013). Indigene Interessen werden in gesonderten indigenen Institutionen verhandelt. Die bedeutendste Institution Neukaledoniens ist derzeit der *sénat coutumier* (vgl. Faberon 2012, 154). Es stellt sich also in jedem Fall die Frage, wie die Souveränitätsteilung entlang verschiedener Bürgerschaften zu gestalten ist; entweder entlang dreier Bürgerschaften: der französischen, der neukaledonischen und der indigenen oder im Falle der Unabhängigkeit entlang der indigenen und der allgemein kanakisch/neukaledonischen. Ähnliche Situationen gibt es in vielen Pazifikstaaten, deren Situation als in Transition beschrieben wird (vgl. Holtz/Kowasch/Hasenkamp 2016) und für die die Rolle geteilter Souveränität hervorzuheben ist (vgl. Blitza 2016). Insgesamt steht Kanaky/Neukaledonien eindeutig für das Problem der Souveränitätsteilung, die gleichwohl ungleich komplexer ist als in anderen Siedlerstaaten. Insgesamt ist die Dekolonisierung hier ebenso deutlich wie indigene Bürgerschaft als Ersatz für komplette Souveränität. Möglicherweise wird Kanaky/Neukaledonien damit zum Gradmesser einer indigenen Bürgerschaft jenseits der Souveränität.

Die größte Schwierigkeit der Referenden bestand – neben der Festlegung des genauen Wortlauts der abzustimmenden Frage – in der Festlegung der stimmberechtigten Bürger*in-

nen. Die indigenen Kanak sind zwar mit 44 Prozent der Bevölkerung die größte Gruppe, während die europäischstämmigen Einwohner*innen (die Caldoches) etwa 34 Prozent und andere pazifische und asiatische Einwohner*innen etwa 20 Prozent ausmachen. Die indigene Gruppe bildet also keine Mehrheit und natürlich ist nicht jede*r Indigene für die Unabhängigkeit. Es kommt demzufolge darauf an, wer von den anderen Einwohner*innen Neukaledoniens stimmberechtigt ist. 2015 beschloss die französische Nationalversammlung ein Gesetz, nach dem alle vor 1998 geborenen indigenen Bewohner*innen Neukaledoniens automatisch stimmberechtigt sind, alle anderen sich aber auf Wahllisten eintragen und sich einen rechtmäßigen zehnjährigen Aufenthalt und ihr Wahlrecht bestätigen lassen müssen. Diese Festlegung, die vom Verfassungsgericht bestätigt wurde, führte zu Protesten der Anti-Unabhängigkeitsbewegung in Neukaledonien, die sich dadurch diskriminiert sah, weil zu viele Nicht-Indigene als Wähler*innen in Frage kämen. Wichtig ist aber, dass die Bestimmungen den Wähler*innenkreis einschränken. Der Grund dafür ist, dass die Interessen der Kanak gegenüber vor Kurzem zugezogenen Europäer*innen gestärkt werden sollen. Schon vor Längerem zugezogene Franzosen oder Migranten aus dem pazifischen Raum sind jedoch ebenfalls Teil der Listen. Gerechtfertigt ist diese Selektivität durch die besondere postkoloniale Situation. Es findet eine Ausdifferenzierung der Kriterien in Abstammung, Aufenthaltsdauer und Interessen (materielle und moralische) statt. So kommen neben einem Aufenthalt von 20 Jahren auch ein legaler Aufenthaltstitel und materielle Interessen oder ein neukaledonisches Elternteil und materielle Interessen als Kriterium der Referendumsberechtigung in Frage. Die elektorale Körperschaft ist dabei ausdifferenziert in vier Gruppen und vier unterschiedliche Bürgerschaftsrechte: dem Recht zur Wahl der Französischen Nationalversammlung, die Berechtigung zur Teilnahme am Unabhängigkeitsreferendum, die Berechtigung zur Wahl der neukaledonischen Regionalregierung sowie die Berechtigung zur Wahl des kanakischen *sénat coutumier* (vgl. Korson 2018).

Der Eintrag in die „Allgemeine Liste“ berechtigt zur Teilnahme an den Wahlen zur französischen Nationalversammlung, der Präsidentenwahl und zum Europäischen Parlament. Dies ist eine Besonderheit der französischen Überseegebiete. Ihr Kriterium ist die französische Nationalität, in ihr sind 210.000 Bürger*innen eingetragen. Der Eintrag in die „Spezielle Wahlliste“ berechtigt zur Teilnahme an den drei Abstimmungen zum Unabhängigkeitsreferendum. Ihr Kriterium ist 20 Jahre Residenz in Neukaledonien vor 2014, sie umfasst 174.000 Berechtigte. Der Eintrag in die „Spezielle provinzielle Wahlliste“ berechtigt zur Wahl der regionalen Regierung, ihr Kriterium ist die eigene Residenz vor 1998 oder die der Eltern. Diese Liste umfasst 167.000 Berechtigte (vgl. Korson 2018). Angehörige der Kanak dürfen außerdem den Sénat Coutumier wählen, der Gesetze, die kanakische Angelegenheiten betreffen, widersprechen und selbst Initiativen einbringen kann. Er verkörpert das Prinzip indigener Bürgerschaft, das neben der neukaledonischen Bürgerschaft eine Gruppenvertretung erlaubt. Es zeigt sich an diesem Arrangement, wie eingeschränkt indigene Bürgerschaft in diesem Schema ist, die nun einer Veto-Position entspricht und damit dem Vorschlag von Young zu einem Vetorecht für Minderheiten recht nahekommt. Gerade der Protest gegen diese eingeschränkte Form der Gesetzgebungskompetenz bestätigt jedoch, dass es sich um einen Souveränitätskonflikt handelt.

5. Herausforderungen für die Demokratietheorie

Die sich aus indigener Bürgerschaft ergebenden Herausforderungen für die Demokratietheorie lassen sich unterscheiden hinsichtlich ihrer konzeptionellen Reichweite: In einer ersten, allgemeinen Hinsicht verlangt indigene Bürgerschaft, politische Phänomene als Resultate des Kolonialismus und des Antikolonialismus anzuerkennen und als solche zu behandeln. Systematisch müsste die Demokratietheorie also die antikolonialen Souveränitätsansprüche aufnehmen und für die eigene Theorie der Bürgerschaft bearbeiten. Sie müsste dazu auch einen Modus entwickeln, ihre eigenen Begriffe und Annahmen auf koloniale Prägungen zu reflektieren und Vorkehrungen treffen, die eigenen Zugänge für anti-koloniale Positionen zu öffnen. Bürgerschaftliche Identität von Freien und Gleichen muss mit indigener Selbstbestimmung als Freie und Gleiche unter Berücksichtigung der kolonialen Geschichte in ein Verhältnis gebracht werden. Dabei ist zu bedenken, dass der Einwand gegen Youngs differenzierte Bürgerschaft, sie lasse keine aufs Allgemeine bezogene Identitäts- und Willensbildung zu (vgl. Jörke 2016), für die kolonial geprägten Gemeinwesen ohnehin schon gültig ist. Ohne indigene Bürgerschaft würden sie gar kein bürgerschaftliches Allgemeines schaffen, das ist in Kanaky/Neukaledonien deutlich zu erkennen.

Zweitens besteht die konzeptionelle Herausforderung, vor die indigene Bürgerschaft die Demokratietheorie im engeren Sinne stellt, darin, theoretische Konzepte von multiplen Identitäten und Zugehörigkeiten und eine feinere Abstimmung von Souveränitätsteilungen zu entwickeln. Indigene Bürgerschaft artikuliert die Forderung, überhaupt eine relevante Form der Anerkennung qua Bürgerschaft zu erfahren. Dazu muss aber das Ideal der Freien und Gleichen, die sich zu einer politischen Einheit zusammenschließen, für eine differenzierte Form der Bürgerschaft geöffnet und von der Bindung an die eine gemeinsame politische Kultur gelöst werden. In der klassischen Sprache der Souveränität bedeutet dies auch, neue Formen der Souveränitätsteilung und Zugehörigkeiten differenziert zu denken. Die Zukunft von Demokratien wird nicht nur in Neukaledonien von der Fähigkeit abhängen, diese Herausforderungen erfolgreich zu bearbeiten; sie wird überhaupt von der Fähigkeit abhängen, koloniale Strukturen der Bürgerschaft zu überwinden.

Literatur

- Amnesty, 2022: Was sind indigene Völker?; <https://amnesty-indigene.de/begriff/>, 1.2.2022.
- Adler-Nissen, Rebecca / Pram Gad, Ulrik, 2013 (Hg.): *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*, London / New York.
- Aldrich, Robert / Connell, John, 2005: *The Last Colonies*, Cambridge.
- Andras, Joseph, 2021: *Kanaky: Auf den Spuren von Alphonse Dianou*. Ein Bericht, übersetzt mit einem Nachwort von Claudia Hamm, München.
- Baldacchino, Godfrey, 2013: *The micropolity sovereignty experience: decolonizing, but not disengaging*. In: Rebecca Adler-Nissen / Ulrik Pram Gad (Hg.), *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*, London / New York, 53–76.
- Balto, Runar Myrnes, 2021: *Wie eine indigene Minderheit sich erfolgreich gegen ein Milliardenprojekt wehrte*. In: Spiegel online vom 5.9.2021; <https://www.spiegel.de/ausland/klimawandel-warum->

- die-samen-in-der-arktis-gegen-ein-co2-neutrales-bergbau-projekt-kaempfen-a-2b7d6175-2ea9-42f3-8339-a3b053cafb86, 26. 11. 2021.
- Blitza, Eike, 2016: Shared Sovereignty in the South Pacific Region? In: Andreas Holtz / Matthias Kowasch / Oliver Hasenkamp (Hg.), *A Region in Transition. Politics and Power in the Pacific Island Countries*, Saarbrücken, 267–286.
- Boatcă, Manuela, 2021: Thinking Europe Otherwise: Lessons from the Caribbean. In: *Current Sociology* 69 (3), 389–414.
- Brändle, Stefan, 2021: Neukaledonien stimmt gegen Unabhängigkeit von Frankreich; <https://www.derstandard.de/story/2000131849986/neukaledonien-stimmt-gegen-unabhaengigkeit-von-frankreich>, 2. 2. 2021.
- Canby, William C. Jr., 1988: *American Indian Law in a nutshell*, 2. Aufl., St. Paul (Minn).
- Castro, Eduardo Viveiros de, 2017: Die Erde und der Körper. Brasiliens Indios und Indigene werden zu Unfreiwilligen des Vaterlands. In: *Lettre International* 116, 118 f.
- Chappell, David A., 1999: The Noumea Accord: Decolonization without Independence in New Caledonia? In: *Pacific Affairs* 72 (3), 373–391.
- Chauchat, Mathias / Cogliati-Bantz, Vincent P., 2008: Nationality and Citizenship in a Devolution Context: Australian and New-Caledonian Experiences. In: *University of Queensland Law Journal* 27.
- Dunbar-Ortiz, Roxanne 2014: *An indigenus peoples' History of the United States*, Boston.
- Eberl, Oliver, 2015: Dekolonisierung in einem postkolonialen Europa oder „Warum gibt es keine Unabhängigkeit für Gibraltar?“. In: *Neue Politische Literatur* 60 (2), 229–254.
- Eberl, Oliver, 2021: *Naturzustand und Barbarei. Begründung und Kritik staatlicher Ordnung im Zeichen des Kolonialismus*, Hamburg.
- Faberon, Jean-Yves, 2012: *Des institutions pour un pays – La Nouvelle-Calédonie en devenir*, Marseille.
- Faberon, Jean-Yves, 2013: *Citoyenneté et destin commune en Nouvelle-Calédonie*, Marseille.
- Gover, Kirsty, 2017: Indigenous Citizenship in Settler States. In: Ayelet Shachar / Rainer Bauböck / Irene Bloemraad / Maarten Vink (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 454–477.
- Habermas, Jürgen, 1998: Staatsbürgerschaft und nationale Identität (1990). In: ders., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt (Main), 632–660.
- Habermas, Jürgen 1999: Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat. In: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt (Main), 237–276.
- Hansen, Peo / Jonsson, Stefan, 2014: *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, London.
- Heine, Matthias, 2016: Wie „Kanakanke“ zum rassistischen Hasswort wurde. In: *Welt vom 8.4.2016*; <https://www.welt.de/kultur/article154409100/Wie-Kanakanke-zum-rassistischen-Hasswort-wurde.html>, 1. 12. 2021.
- Holtz, Andreas / Kowasch, Matthias / Hasenkamp, Oliver, 2016 (Hg.): *A Region in Transition. Politics and Power in the Pacific Island Countries*, Saarbrücken.
- Jörke, Dirk, 2016: Die politische Theorie der Politik der Differenz: Iris Marion Young. In: Brodocz, André / Schaal, Gary S. (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart III*, Opladen / Farmington Hills, 311–336.
- Josefsen, Eva, 2011: The Norwegian Sami Parliament and Sami Political Empowerment. In: Günter Minnerup / Pia Solberg (Hg.), *First World, First Nations. Internal Colonialism and Indigenous Self-Determination in Northern Europe and Australia*, Brighton, 31–44.
- Kantrowitz, Stephen, 2020: White Supremacy, Settler Colonialism, and the Two Citizenships of the Fourteenth Amendment. In: *The Journal of the Civil War Era* 10 (1), 29–53.
- King, Thomas, 2013: *The Inconvenient Indian. A Curious Account of Native People in North America*, Anchor Canada.
- Korson, Cadey, 2018: (Re)balancing Inequality through Citizenship, Voter Eligibility and Islandian Sovereignty in Kanaky/New Caledonia. In: *Geopolitics*, 26 (1), 283–313.

- Kowasch, Matthias 2009: Neukaledonien zwischen Staatenbildung und Ressourcenausbeutung. Neue Nickelprojekte als Hebel für einen politischen Emanzipierungsprozess und zum Abbau von Disparitäten? In: *Pacific News* 32, 8–11; <https://www.yumpu.com/de/document/read/22719653/neukaledonien-zwischen-staatenbildung-und-ressourcenausbeutung>, 6. 3. 2022.
- Kymlicka, Will, 1996: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford.
- Kymlicka, Will, 2000: American Multiculturalism and the ‚Nations Within‘. In: Duncan Iveson / Paul Patton / Will Sanders (Hg.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, 216–236.
- Luks, Timo, 2019: *Die Ökonomie der Anderen. Der Kapitalismus der Ethnologen – eine transnationale Wissensgeschichte seit 1880*, Tübingen.
- Machoro, Eloi, 2017: Statement Prepared by Eloi Machoro of the Kanak Nation (New Caledonia) for Presentation at the Third General Assembly of the World Council of Indigenous Peoples; <https://www.cwis.org/wp-content/uploads/documents/machoro.txt>, 6. 3. 2022.
- Maclellan, Nic, 1999: The Nouméa Accord and Decolonisation in New Caledonia. In: *The Journal of Pacific History* 34 (3), 245–252.
- Maclellan, Nic, 2005: From Eloi to Europe: Interactions with the ballot box in New Caledonia. In: *Commonwealth & Comparative Politics* 43 (3), 394–418.
- Maclellan, Nic, 2010: Under a new flag? Defining Citizenship in New Caledonia, State, Society and Governance in Melanesia, Discussion Paper 2010/2, Australian National University Canberra.
- Marrani, David, 2013: *Dynamics in the French Constitution: Decoding French Republican Ideas*, New York.
- Mende, Janne, 2015: *Kultur als Menschenrecht? Ambivalenzen kollektiver Rechtsforderungen*, Frankfurt (Main).
- Mrgudovic, Nathalie, 2012: Evolving approaches to sovereignty in the French Pacific. In: *Commonwealth and Comparative Politics* 50 (4), 456–473.
- Mückler, Hermann, 2013: *Entkolonisierung und Konflikte der Gegenwart in Ozeanien*, Wien.
- Nierhaus, Ricarda, 2020: *Die Bedeutung territorialer Rechte für indigene Völker am Beispiel der Sámi in Skandinavien*, Hausarbeit am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Goethe-Universität Frankfurt.
- Ryser, Rudolph C., 2013: *Indigenous Nations and Modern States: The Political Emergence of Nations Challenging State Power*, Routledge.
- Sadiq, Kamal, 2017: Postcolonial Citizenship. In: Ayelet Shachar / Rainer Bauböck / Irene Bloemraad / Maarten Vink (Hg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 178–199.
- Smith, Carsten, 2011: The Development of Sami Rights in Norway from 1980 to 2007. In: Günter Minnerup / Pia Solberg (Hg.), *First World, First Nations. Internal Colonialism and Indigenous Self-Determination in Northern Europe and Australia*, Brighton, 22–30.
- UN 2007: Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker; <https://www.un.org/Depts/german/gv-61/band3/ar61295.pdf>, 6. 3. 2022.
- Young, Iris Marion 1989: Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship. In: *Ethics* 99 (2), 250–274.
- Young, Iris Marion, 2000: Hybrid Democracy: Iroquois Federalism and the Postcolonial Project. In: Duncan Iveson / Paul Patton / Will Sanders (Hg.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, 237–259.