

Der Vertrag von Waitangi

Wie gerecht ist das Entschädigungsverfahren in Neuseeland?



Autor: Sven Winnefeld – sven@verbalterrorismus.de

<http://www.verbalterrorismus.de>

Inhaltsverzeichnis

0. Einleitung	3
1. Der Vertrag von Waitangi	4
2. Das Waitangi Tribunal	5
3. Hemmschuh der Systemtreue	6
4. Bikulturalismus oder Assimilation?	8
5. Blick nach vorn	9
6. Resümee	9
7. Literaturverzeichnis	11

0. Einleitung

Der Umgang mit dem Vertrag von Waitangi ist geprägt von zwei sich auf den ersten Blick widersprechenden Auffassungen, die jedoch bei genauerem Hinsehen eine entscheidende Gemeinsamkeit aufweisen. Die Neigung zur Missachtung auf der einen und zum Missverständnis des Vertrags auf der anderen Seite unterscheiden sich zwar in ihrer Wirkung, nicht aber in ihrer Ursache: einer durch den Verlauf der Geschichte offenbar gewordenen Fehlinterpretation von Inhalt und Relevanz des 1840 entstandenen Dokuments.

Die sich daraus ergebenden Konsequenzen betrafen jedoch zunächst hauptsächlich die Maori. Der im ersten Artikel des Vertrags festgehaltenen Garantie für „the full exclusive and undisturbed possession of their Lands and Estates“¹ steht entgegen, dass von den 1840 sich im Besitz von Maori befindlichen 26.892.000ha Land 1860 noch 8.667.000ha und 1939 sogar nur noch 1.631.706ha übrig geblieben waren.² Eine Entwicklung, die angesichts fortschreitender Verarmung und eines Bevölkerungsrückgangs von geschätzten 200.000 Maori vor der europäischen Kolonisation auf 42.113 im Jahr 1896³ kaum im Interesse der Ureinwohner gewesen sein kann.

Arbeitsmarktstatistiken veranschaulichen ein Fortwirken der Auswirkungen des neuseeländischen Siedlungskolonialismus „neuenglischen“ Typs⁴ bis in unsere Zeit. So waren 1992 27,3% aller Maori ohne Arbeit, während die Statistiken für die Gesamtbevölkerung eine Arbeitslosenquote von 8,4% auswiesen.⁵ In den Folgejahren verkleinerte sich die Differenz dieser beiden Zahlen zwar geringfügig, verschwand jedoch nie ganz. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts war die Arbeitslosenquote unter Maori immer etwas mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Auch im Jahr 2007 waren immerhin noch 7,9% der Maori als arbeitslos gemeldet, während der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung auf 3,7% sank. Keine andere Ethnie in Neuseeland weist eine höhere Arbeitslosenquote auf als die Maori.⁶

1 Orange, Claudia: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, Wellington 2004, S. 280.

2 Vgl. Stenson, Marcia: *The Treaty. Every New Zealander's Guide to the Treaty of Waitangi*, Auckland 2004, S. 67ff.

3 Vgl. *Population*, in: *Te Ara. Encyclopedia of New Zealand*, hrsg. v. A. H. McLintock, Wellington 1966.

4 Vgl. Osterhammel, Jürgen: *Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen*, München 2006, S. 17f.

5 Vgl. Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 208.

6 Vgl. Statistics New Zealand: *Labour Market Statistics 2007*, Wellington 2008, S. 10.

Die Ausbeutung der Maori und ihres Kapitals ist also ein historisches Phänomen, dem offensichtlich auch der Vertragsabschluss nicht effektiv Einhalt gebieten konnte. Und wenngleich das auf diesem Dokument aufbauende Entschädigungsverfahren Wiedergutmachung für das geschehene Unrecht zu schaffen sucht, weisen die nach wie vor präsenten Auswirkungen einer jahrzehntelangen Übervorteilung der Maori auf Schwachstellen im System der Aufarbeitung von vergangenen Unrechtmäßigkeiten hin.

1. Vertrag von Waitangi

Der Vertrag von Waitangi, als Grundlage des Entschädigungsverfahrens, erfährt heute eine Wertschätzung durch die neuseeländische Regierung, die ihm über hundert Jahre lang verweigert war. Zwar ist er noch immer nicht in das Landesrecht inkorporiert, doch bestimmen die 1989 von ihm abgeleiteten „Principles for Crown Action on the Treaty of Waitangi“ im wesentlichen das Vorgehen der Krone im Umgang mit den Maori.⁷

Tatsächlich spielen die „Principles“ in der Rechtspraxis eine größere Rolle als der Vertrag von Waitangi selbst⁸, macht seine Entstehungsgeschichte ihn doch zu einem in seiner Auslegung durchaus problematischen Dokument. So wurden die Schwierigkeiten der Übertragung von Fachtermini des britischen Rechtssystems in eine illiterate Kultur mit grundlegend verschiedenen Gesellschafts- und Herrschaftsstrukturen entweder gnadenlos unterschätzt oder schlichtweg ignoriert. Als Entschuldigung für das Heranziehen von in der Bearbeitung von Rechtstexten gänzlich unerfahrenen Missionaren zur Übersetzung des Vertrags mag zwar gelten, dass wirkliche Experten auf diesem Gebiet nicht existierten und die Missionare zumindest bereits Auszüge der Bibel erfolgreich in die Sprache der Maori übertragen hatten, doch scheint die erkennbare Leichtfertigkeit bei der Vorbereitung des Vertrags von Waitangi ein Indiz dafür zu sein, dass die britische Seite ihm zu diesem Zeitpunkt eine geringere Bedeutung beimaß, als sie später behaupten sollte⁹.

Die Konsequenz waren verschiedene Ungenauigkeiten bei der Übersetzung, deren weitreichende Folgen die Rezeptionsgeschichte des Vertrags entscheidend

⁷ Vgl. Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S.195.

⁸ Vgl. ebd., S. 195f.

⁹ Vgl. Laubach, Ernst: *Der Vertrag von Waitangi und seine Bedeutung in der neuseeländischen Geschichte und Politik*, in: *Saeculum. Jahrbuch für Universalgeschichte* 51/II (2000), S. 231.

beeinflussten. Das Wort „kawanatanga“ wird in der Maori-Version des Vertrags zum Beispiel gleich dreimal verwendet. In Artikel 1 steht es für die uneingeschränkte „sovereignty“, die der Königin übertragen wird, während es in der Präambel zwei weitere Male auftaucht. Zunächst steht es für die „sovereign authority“ der Königin, dann für „civil government“. Zu diesen drei Bedeutungen kommen zwei weitere. In der Unabhängigkeitserklärung einiger Stämme der Nordinsel von 1835 bezeichnet es „any function of government“ und in von den Missionaren angefertigten Übersetzungen verschiedener Bibelstellen und des Vater Unser steht es für das englische Wort „chieftainship“.¹⁰ Aufgrund derart ungenauer Formulierungen entstanden also zwei sich nicht nur in Sprache sondern auch im Inhalt unterscheidende Versionen des Vertrags, die, mit einem beträchtlichen Interpretationsspielraum ausgestattet, den Maori-Häuptlingen 1840 zur Unterschrift vorgelegt wurden. Dass diese größtenteils nicht lesen konnten, mithin also gänzlich auf die mündlichen Erläuterungen der Briten angewiesen waren, erschwerte die Sache zusätzlich; die für die Abgabe einer Unterschrift an die Häuptlinge verteilten Aufmerksamkeiten in Form von Tabak und Decken¹¹ mögen sie hingegen vereinfacht haben.

Wenn es darum geht, die Legitimität verschiedener Forderungen der Maori im Sinne der in den einzelnen Artikeln festgehaltenen Rechte zu bestimmen, wäre anhand einer Rekonstruktion der Art und Weise, wie die Maori, als bei den Verhandlungen durch Verständnisschwierigkeiten benachteiligter Partner des Abkommens, den Vertrag zum Zeitpunkt seiner Unterzeichnung interpretierten, vermutlich die größtmögliche Rücksichtnahme auf seine problematische Entstehung gewährleistet. Gleichwohl lag die Deutungshoheit von Anfang an überwiegend bei der neuseeländischen Staatsgewalt.¹²

2. Waitangi Tribunal

Einen gewissen Ausgleich hierzu schafft das 1975 gegründete Waitangi Tribunal, das in seiner Funktion als dauerhaft existierende, unabhängige Kommission die Ansprüche von Maori untersuchen kann, Nachforschungen anstellt und dann

¹⁰ Vgl. ebd., S. 232.

¹¹ Vgl. Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 34.

¹² Vgl. Laubach: *Der Vertrag von Waitangi und seine Bedeutung in der neuseeländischen Geschichte und Politik*, S. 229.

anhand der ermittelten Fakten Empfehlungen für eventuelle Entschädigungsleistungen ausspricht. Obwohl die Urteile des Waitangi Tribunals bis auf wenige Ausnahmen nicht als verbindlich gelten, ist es die zentrale Anlaufstelle für Forderungen der Maori, die sich auf Brüche des Vertrags von Waitangi beziehen. Zwar können tatsächliche Entscheidungen nur von der Krone und dem Office of Treaty Settlements getroffen werden, doch sind die Empfehlungen des Waitangi Tribunals in der Regel richtungsweisend.

Als problematisch gilt jedoch die Dauer bis zur Ausstellung von Empfehlungen, die oft mehrere Jahre betragen kann. Zudem sind die Kompetenzen des Tribunals dahingehend beschränkt, als dass sich Empfehlungen über die Rückgabe von Land nicht auf Privatbesitz beziehen dürfen. Die Notwendigkeit dieser Einschränkung wurde offenbar, als das Waitangi Tribunal 1992 der Krone zur Rückgabe von Gebieten riet, die zu diesem Zeitpunkt das rechtmäßig erworbene Privateigentum eines Landwirts waren. Um den Angehörigen des Te Roroa-Stamms einen alten Beisetzungsort für ihre Toten wieder zugänglich machen zu können, sah sich die Krone schließlich genötigt, das Land zu kaufen. Ein Schritt, der zwar angesichts der unrechtmäßigen Enteignung der Te Roroa als angemessen betrachtet werden darf, in der Öffentlichkeit aber harsche Kritik nach sich zog. Um Privateigentum fortan zu schützen, ist es dem Waitangi Tribunal seither nicht mehr erlaubt, derartige Empfehlungen auszusprechen.¹³

3. Hemmschuh der Systemtreue

Die Logik hinter dem Verbot der Empfehlungen zur Rückgabe von Privatbesitz durch das Waitangi Tribunal muss überdies allgemein als eklatante Schwachstelle des neuseeländischen Entschädigungsverfahrens gelten. Unabhängig von der Achtbarkeit ursprünglicher Intentionen ist der Handlungsspielraum des Staatsapparats grundsätzlich auf systemimmanente Lösungen beschränkt, die den fundamentalen Prinzipien seiner selbst, also zum Beispiel dem Schutz des Privateigentums, nicht dauerhaft zuwiderlaufen dürfen. So kann eine Gesellschaft, die ihren Wohlstand und letztlich auch fortwährende Existenz zu einem großen Teil der unrechtmäßigen Aneignung von Land und Ressourcen zu verdanken hat¹⁴,

¹³ Vgl. Stenson: *The Treaty*, S. 102.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 80.

Wiedergutmachung immer nur in soweit leisten, wie ihr der eigene Selbsterhaltungstrieb nicht im Wege steht.

„Tino rangatiratanga“, ein in Artikel 2 der Maori-Version des Vertrags von Waitangi verwendeter, nicht genauer erläuterter Begriff, kann auf verschiedene Weisen interpretiert werden: „Maori sovereignty, mana motuhake, absolute authority, autonomy, self-determination, self-regulation and self-management.“¹⁵ Doch sowohl National als auch Labour, die beiden tonangebenden politischen Parteien Neuseelands, verwiesen in diesem Zusammenhang auf Artikel 1 der englischen Version des Vertrags, der die „sovereignty“ auf die Krone überträgt. Als Gegenargument bemühten die Kritiker erneut die Maori-Version des Vertrags, indem sie erwiderten, das dort anstelle von „sovereignty“ verwendete „kawanatanga“ müsse viel mehr als „governance“ gelesen werden und dass „tino rangatiratanga“ demnach für mehr stünde als nur für das Recht auf Selbstverwaltung. Die Labour-Regierung unter Premierminister Palmer stellte 1990 jedoch klar, die „Maori-Ansprüche dürften die Handlungsfähigkeit der Regierung nicht behindern“¹⁶. Die hegemoniale Stellung der Regierung war somit, unabhängig von der strittigen Auslegung einzelner Vertragsdetails, für unantastbar erklärt worden. Bei der schwierigen Lösung des Ausgangsproblems war eine Veränderung des gesellschaftlichen Systems und seiner Strukturen einmal mehr ausgeschlossen.

Ein weitere Hürde, materielle Entschädigungsleistungen betreffend, ist die finanzielle Durchführbarkeit von Rekompensationszahlungen und der Rückgabe von Land. Nicht nur der Staatshaushalt setzt klare Grenzen, sondern auch die überwiegend nicht maoristämmige Bevölkerung erwartet einen sparsamen Umgang mit ihren Steuergeldern. Die öffentliche Meinung spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Und obwohl die begangenen Vertragsbrüche größtenteils aufgedeckt sind und der sich daraus ableitende Anspruch auf Entschädigung seit den 1980er Jahren zunehmende Akzeptanz erfährt¹⁷, bleibt eine uneingeschränkte, nicht zwischen den einzelnen in Neuseeland vertretenen Ethnien unterscheidende Solidarität bisher noch bloße Sozialutopie.

15 Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 268.

16 Laubach,: *Der Vertrag von Waitangi und seine Bedeutung in der neuseeländischen Geschichte und Politik*, S. 248.

17 Vgl. Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 262.

4. Bikulturalismus oder Assimilation?

Am 6. Februar 1840, als der Vertrag von Waitangi unterzeichnet wurde, schüttelte der designierte Generalgouverneur der Kolonie, William Hobson, jedem Häuptling die Hand und verkündete feierlich: „He iwi tahi tatou“ („Wir sind [jetzt] ein Volk“).¹⁸ Eine Aussage, die angesichts ihrer Substanzlosigkeit nurmehr als dekoratives Beiwerk der Gründungsfeierlichkeiten gelten darf; eher eine Gefühlsduselei als eine politische Agenda darstellt.

„The language of this land is yours, the custom is yours, the media, by which we tell the world who we are, are yours“, brachte auf den Tag genau hundertfünfzig Jahre später der maoristämmige anglikanische Bischof Whakahuihui Vercoe die Marginalisierung der Maori-Kultur auf den Punkt. Das ursprüngliche Konzept der Assimilation war gescheitert – die Maori fühlten sich nicht als vollwertiger Teil der Gesellschaft. Der Bikulturalismus als Alternative krankte vor allem daran, dass den Maori von ihrer eigenen Kultur nicht mehr viel geblieben war. „Tikanga Maori“, ihre Normen, Werte und Gepflogenheiten, erwiesen sich schon sehr bald nach Beginn der Kolonisation als an zahlreichen Stellen mit der europäischen Tradition nicht vereinbar. So waren die Maori von den Wahlen zum Unterhaus des 1952 gegründeten neuseeländischen Parlaments praktisch ausgeschlossen: Um wählen gehen zu dürfen, musste man männlich und älter als 21 sein, darüber hinaus aber auch über Grundbesitz verfügen. Letzteres hinderte die Maori am Gang zur Urne, denn die Besitzrechte ihrer Ländereien lagen bei der Stammesgemeinschaft und nicht bei einzelnen Individuen. Obwohl heute zunehmend auf derartige Besonderheiten der Maori-Kultur Rücksicht genommen wird, fällt es schwer, den in der Vergangenheit angerichteten Schaden auszugleichen, da er materiell nicht erfassbar ist. Auch das Gefühl spiritueller Verbundenheit zur Natur, zu bestimmten Gegenden, Jagdgebieten und Fischgründen, das für viele Maori eine große Bedeutung besitzt, ihnen aber oftmals durch unrechtmäßige Landkäufe und Konfiszierungen genommen wurde, lässt sich nicht wiederherstellen.

Das Konzept der Assimilation scheiterte vor allem deshalb, weil Maori durch systematische Benachteiligung¹⁹ massenhaft in die Armut getrieben wurden und am

¹⁸ Vgl. Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 34.

¹⁹ Zum Beispiel erhielten Maori eine Zeit lang weniger Arbeitslosengeld als Nicht-Maori. Vgl. dazu ebd., S. 118.

gesellschaftlichen Leben nur schwer teilnehmen konnten. Auch in diesem Fall scheint eine nachträgliche Wiedergutmachung ausgeschlossen.

5. Blick nach vorn

Es gibt in Neuseeland einen breiten Konsens über die Notwendigkeit, das Kapitel der Vertragsbrüche und der Diskriminierung von Maori in einer möglichst nahen Zukunft zu einem Abschluss zu bringen. Das Entschädigungsverfahren sieht deshalb ausschließlich endgültige Beschlüsse zwischen Antragstellern und Regierung vor. Eine Forderung kann nicht erneut verhandelt werden, wenn sich die Verhandlungspartner zuvor bereits erfolgreich geeinigt haben. Die allgemeine Zielsetzung lautet „redress for injury to tribal mana and [to establish] an economic base“²⁰, um den Maori eine Zukunft in der Mitte der Gesellschaft ermöglichen zu können.

Weil die vollständige Rückgabe allen unrechtmäßig den Maori entzogenen Eigentums ausgeschlossen ist, muss der Fokus vor allem auf einem proportionalen Gleichmaß zwischen Tatschuld und Wiedergutmachung liegen, so dass vergleichbare Forderungen auch vergleichbare Entschädigungen nach sich ziehen. Das Waitangi Tribunal kann durch seine umfassenden Recherchen einen großen Teil zu dieser Form der ausgleichenden Gerechtigkeit beitragen, während die Regierung darauf bedacht sein muss, keine weiteren Vertragsbrüche zu begehen. Die materiell nicht fassbaren Ungerechtigkeiten, die ebenfalls in großer Zahl erfolgt sind, können zwar nicht wiedergutmacht werden, doch sollte den Maori dabei geholfen werden, zu ihrer eigenen kulturellen Identität zurückzufinden.

6. Resümee

Die Krone hat die anhaltende Relevanz des Vertrags von Waitangi lange Zeit falsch eingeschätzt und erst Mitte des letzten Jahrhunderts setzte ein langsamer Aufarbeitungsprozess der eigenen Vergangenheit ein. Die Maori hingegen standen ihrer eigenen Entrechtung und Ausbeutung hilflos gegenüber, unter anderem weil sie nicht rechtzeitig erkannten, dass der Vertrag von Waitangi dem üblichen Hergang europäischer Kolonisationsvorhaben keinen Einhalt gebieten würde.

²⁰ Orange: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, S. 184.

Das neuseeländische Entschädigungsverfahren ist auch deshalb als ungerecht zu bezeichnen, weil der Vertrag von Waitangi als dessen Grundlage in Form und inhaltlicher Eindeutigkeit den Ansprüchen, die man gemeinhin an Rechtsdokumente stellt, in keiner Weise genügt. Trotz verschiedener Versuche, diese Problematik zu umgehen, mangelt es an einer Definition des den einzelnen Parteien Zustehenden. Hinzu kommen eklatante Schwächen im System der Wiedergutmachung, deren Überwindung einer Revolution gleichkäme. Für das Leid, das die Maori während der Zeit ihrer Unterdrückung durchlebten, wird Genugtuung darüber hinaus ohnehin immer unerreichbar bleiben.

Wird das Streben nach annähernd vollkommener Gerechtigkeit daher auch illusorisch bleiben, so ist aufgrund der feststellbaren Entwicklung hin zum Positiven in den vergangenen Jahrzehnten eine die Begleitumstände berücksichtigende, größtmögliche Verbesserung der Abläufe des Entschädigungsverfahrens in greifbare Nähe gerückt. Obwohl oder gerade weil für einen Großteil des geschehenen Unrechts heute niemand mehr unmittelbar verantwortlich gemacht werden kann²¹, hat Neuseeland in der Aufarbeitung seiner kolonialen Vergangenheit zu anderen Ländern aufgeschlossen.

21 Vgl. Snedden, Patrick: *Pakeha and the Treaty. Why it's our Treaty too*, Auckland 2005, S. 172.

7. Literaturverzeichnis

Laubach, Ernst: *Der Vertrag von Waitangi und seine Bedeutung in der neuseeländischen Geschichte und Politik*, in: *Saeculum. Jahrbuch für Universalgeschichte* 51/II (2000), S. 228-249

Orange, Claudia: *An Illustrated History of the Treaty of Waitangi*, Wellington 2004

Osterhammel, Jürgen: *Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen*, München 2006

Snedden, Patrick: *Pakeha and the Treaty. Why it's our Treaty too*, Auckland 2005

Statistics New Zealand: *Labour Market Statistics 2007*, Wellington 2008. Im Internet abrufbar unter: <http://www.stats.govt.nz/NR/rdonlyres/A152478B-1AE1-437D-BF5A-7EB941A0AC7D/0/58522SNZlayoutffWEB.pdf>, eingesehen am 10. Juli 2008

Stenson, Marcia: *The Treaty. Every New Zealander's Guide to the Treaty of Waitangi*, Auckland 2004

Population, in: *Te Ara. Encyclopedia of New Zealand*, hrsg. v. A. H. McLintock, Wellington 1966. Im Internet abrufbar unter: <http://www.teara.govt.nz/1966/P/Population/PopulationFactorsAndTrends/en>, eingesehen am 10. Juli 2008