

DOKUMENTATION / DOCUMENTATION

Der Weg zum neuen Ainu-Gesetz (Teil 1)

Christopher Keiichi SCHMIDT^{*,**}

- I. Vorbemerkung
 1. Zur Bezeichnung der Ainu
 2. Die Herkunft der Ainu
- II. Die Auseinandersetzung mit dem frühmodernen japanischen Staat
 1. Frühzeit des Matsumae-Fürstentums
 2. Russische Expansion und Übernahme durch das Tokugawa-Bakufu
 3. Das Erschließungsamt (*Kaitaku-shi*)
- III. Die Ainu unter der Reichsverfassung von 1889
 1. Grundbesitz
 2. Lebensweise
 3. Das Gesetz zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō von 1899
 4. Der Landstreit von Chikabumi
 5. Die zweite Änderung des SchutzG 1937
- IV. Die Ainu unter der neuen Verfassung von 1946
 1. Verwaltungsstrukturen
 2. Grundbesitz
 3. Das SchutzG nach dem Krieg

* PhD, Lektor, Japanlektorat, Universität des Saarlandes.
Mein besonderer Dank gilt Prof. Harald BAUM, der mich zur Auseinandersetzung mit dieser Thematik ermutigt hat und mir während des Verfassens des Artikels beratend zur Seite stand. Außerdem danke ich Dr. Leevke SCHIWEK für Hinweise zum Artikel sowie der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek der Vereinten Nationen für die Bereitstellung von Unterlagen zum ersten Bericht der japanischen Regierung zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in elektronischer Form.

** Angegebene Links wurden letztmalig am 15. Oktober 2021 überprüft.
Alle Daten nach dem gregorianischen Kalender, der in Japan zum 1. Januar 1873 eingeführt wurde, sind mit ausgeschriebenen Monatsnamen angegeben.
Im Artikel werden parlamentarische Debatten aus *Zeit des Reichstags* [帝国議会 *teikoku gikai*] unter der Reichsverf. von 1889 und des Parlaments [国会 *kokkai*] unter der Verf. von 1946 zitiert. Diese können jeweils in den Datenbanksystemen unter <http://teikoku-gikai.ndl.go.jp> und <http://kokkai.ndl.go.jp> abgerufen werden. Einzelheiten zur Zitierweise der parlamentarischen Debatten werden an gegebener Stelle im Artikel in Fußnoten erläutert, die mit den Buchstaben (a)–(g) bezeichnet sind.

- V. Vom SchutzG zu einem Entwurf für ein Ainu-Gesetz
1. Die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen
 2. Diskriminierung und Menschenrechte in der parlamentarischen Debatte
 3. Internationale Verträge
 4. Gesetzentwurf der Ainu-Vereinigung für ein Ainu-Gesetz 1984

I. VORBEMERKUNG

Heute ist die Anerkennung der Ainu als indigenes Volk der nördlichsten japanischen Hauptinsel, Hokkaidō, unumstritten. Am 24. Mai 2019 trat ein neues Gesetz in Kraft, das diesen Status auch in Gesetzeskraft gießt. Das Ainu-Programmweiterentwicklungsgesetz (nachfolgend: Ainu-PWG),¹ landläufig auch als neues Ainu-Gesetz (アイヌ新法 *Ainu shinpō*) bekannt, löste das Ainu-Kulturförderungsgesetz (nachfolgend: Ainu-KFG)² von 1997 ab, das mit der Verkündung des neuen Ainu-Gesetzes am 26. April 2019 außer Kraft gesetzt worden war.

Der Artikel gibt einen Überblick über die Entwicklung des japanischen Rechts in Bezug auf die Ainu und über den beschwerlichen Weg, der zu den beiden Ainu-Gesetzen von 1997 und 2019 geführt hat. Der Beitrag ist in zwei Teile aufgeteilt: der erste diskutiert grundsätzliche Fragen zur Bezeichnung und Herkunft der Ainu und stellt sodann die rechtsgeschichtliche Entwicklung bis hin zum Gesetzesentwurf der Ainu-Vereinigung von 1984 dar. Dieser Gesetzesentwurf kann als eine Zäsur für die Ainu-Rechtsgeschichte bezeichnet werden, da er eine Entwicklung in Gang setzte, die zur Anerkennung der Ainu als ethnische Minderheit führte und die 13 Jahre später in die Verabschiedung des Ainu-KFG mündete. Die gesellschaftliche Debatte war damit jedoch nicht zu Ende, sondern führte dann zur Anerkennung der Ainu als indigenes Volk von Hokkaidō und schließlich zu der Verabschiedung des Ainu-PWG. Der zweite Teil des Artikels beschreibt zunächst die Entwicklung vom Gesetzesentwurf der Ainu-Vereinigung von 1984 hin zu den beiden Ainu-Gesetzen von 1997 und 2019 und gibt sodann einen Überblick über deren Inhalt, Diskussion und die Umsetzung selbiger. Zusammen mit dem

1 アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律 *Ainu no hitobito no hokori ga sonchō sareru shakai o jitsugen suru tame no shisaku no suishin ni kansuru hōritsu* [Gesetz über die Weiterentwicklung des Programms zur Verwirklichung einer Gesellschaft, in der der Stolz der Ainu geachtet wird], Gesetz Nr. 16/2019; ergänzt durch die Regierungsverordnung Nr. 6/2019, gem. Art. 1 der Zusatzbestimmungen zum Ainu-PWG.

2 アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律 *Ainu bunka no shinkō narabi ni Ainu no dentō-tō ni kansuru chishiki no fukyū oyobi keihatsu suru hōritsu* [Gesetz zur Förderung der Kultur der Ainu sowie zur Verbreitung und Verbesserung des Wissens über die Tradition der Ainu], Gesetz Nr. 1997/52.

zweiten Teil wird in der kommenden Ausgabe der Zeitschrift (Nr. 53/2022) eine deutsche Übersetzung des Ainu-PWG abgedruckt werden.

1. Zur Bezeichnung der Ainu

Im vorliegenden Artikel wird das Wort *Ainu* gebraucht, weil es die heute gebräuchlichste Bezeichnung ist.³ Das Wort bedeutet „Person“ und ist ursprünglich im Gegensatz zu den *kamuy*⁴ (den Göttern) zu verstehen.^{5(a)} In älteren Quellen wird auch *Aino* verwendet.^{6(b)} Laut 萱野茂 Shigeru KAYANO,

3 M. SHIBATANI, *The Languages of Japan* (1990) 3.

4 Namen und Begriffe, die aus dem Ainu stammen, sind in der in der Ainu-Forschung üblichen lateinischen Umschrift aufgeführt. Das Wort *aynu* wird jedoch hiervon abweichend in diesem Text durchgehend als *Ainu* geschrieben. Vgl. SHIBATANI, *supra* Fn. 4; K. REFSING, *The Ainu Language. The morphology and syntax of the Shizunai Dialect* (1986) 67–69.

5 八木康夫 Yasuo YAGI von der Hokkaidō-Entwicklungsbehörde führte nicht nur die Definition von *Ainu* in Abgrenzung zu *kamuy* aus, sondern auch, dass es sich um die Eigenbezeichnung der Ainu als Volk (民族自称 *minzoku jishō*) handele: 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 140/4 (7. Mai 1997) 270, 4.

(a) Für die Ausschusssitzungen im Parlament (国会 *kokkai*) gibt es stenographische Mitschriften, die im Unterhaus 委員会議録 *i'in kaigi-roku* [Sitzungsprotokoll der Ausschussmitglieder] und im Oberhaus jedoch 委員会會議録 *i'in-kai kaigi-roku* [Ausschusssitzungsprotokoll] genannt werden. Sie werden wie in Fn. 5 zitiert unter Nennung der Kammer, des Ausschusses, der Zahl für die Sitzungsperiode und der laufenden Sitzungsnummer für den betreffenden Ausschuss, dem Sitzungsdatum, der Anfangsseitenzahl in der Druckversion und ggf. der relativen Seitenzahl. Da die Art und Weise der Seitennummerierung über die Zeit einige Variationen durchlaufen hat und die relative Seitenzahl die Auffindung der Stelle in den Datenbanksystemen um einiges erleichtert, ist diese stets aufgeführt, unabhängig davon, ob sie in der Druckversion aufgedruckt ist oder nicht.

6 Zum Beispiel durch den Abgeordneten 加藤政之助 Masanosuke KATŌ bei der Einbringung eines ersten Gesetzesentwurfes zum „Schutz der Eingeborenen von Hokkaidō“ (s. III.1.): 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Abgeordnetenhaus] 5/5 (4. Dezember 1893) 43, 8; und auch noch 1912 im Vertrag zum Schutz der Seebären (Convention between the United States, Great Britain, Russia and Japan for the Preservation and Protection of Fur Seals, 7. Juli 1911, 37 Statutes at Large 1542, außer Kraft getreten am 23. Oktober 1941 durch Aufkündigung durch Japan, in Kraft getreten am 15. Dezember 1911, durch Japan ratifiziert am 6. November 1911 (Vertrag Nr. 1911/13).

(b) Für die Plenarsitzungen des Reichstags (帝国議会 *teikoku gikai*) ist zwischen 議事録 *gijiroku* [Sitzungsprotokoll] und 議事速記録 *giji sokki-roku* [Stenographisches Protokoll] zu unterscheiden. Ersteres ist das offizielle Protokoll, das den Verlauf zusammenfasst, während letzteres eine wörtliche Mitschrift darstellt. Diese sind ab der 2. Parlamentsperiode (Beginn 26. November 1891) stets als Sonderausgabe des Amtsblattes [官報号外 *Kanpō gōgai*] erschienen. Die stenographischen Protokolle werden, wie in Fn. 6, unter der Angabe 官報 [Amtsblatt], gefolgt von Bezeichnung

einer der wichtigsten Ainu-Führungspersönlichkeiten in der Neuzeit, der von 1994 bis 1998 Abgeordneter im Oberhaus war, wurde der Begriff Ainu in der Ainu-Gesellschaft im engeren Sinne nur für Personen verwendet, die einen guten Lebenswandel führten.⁷ Von dem Wort Ainu abgeleitet wird auch die traditionelle Bezeichnung für das „Land der Ainu“, *Ainu mosir*, das heute von vielen Ainu als Bezeichnung für Hokkaidō verwendet wird.⁸

In der Nachkriegszeit hatte das Wort Ainu eine diskriminierende Konnotation angenommen,⁹ weswegen als alternative Bezeichnung *Utari* aufkam, was „Kamerad, Gefährte“ bedeutet.¹⁰ Die wichtigste Interessenvertretung der Ainu, die 1930 gegründete 北海道アイヌ協会 *Hokkaidō Ainu Kyōkai* [Ainu-Vereinigung Hokkaidō],¹¹ benannte sich im April 1961 in 北海道ウタリ協会 *Hokkaidō Utari Kyōkai* [Utari-Vereinigung Hokkaidō] um, um etwaige psychologische Hürden beim Mitgliedsbeitritt von Ainu zu senken.¹² Im Parlament weist 1969 zum ersten Mal ein Abgeordneter den Premierminister 佐藤栄作 Eisaku SATŌ auf die Bezeichnung *Utari* hin.¹³ Danach werden die Bezeichnungen Ainu und *Utari* von Regierungsvertretern und Abgeordneten verwendet.

der Kammer, der Sitzungsperiode und der laufenden Sitzungsnummer, dem Datum, der Anfangsseitenzahl in der Druckversion und ggf. der relativen Seitenzahl zitiert.

- 7 Demgegenüber würden Menschen, die einen schlechten Lebenswandel führten, *wenpe* genannt: 参議院 [Oberhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 140/6 (4. April 1997) 164, 7.
- 8 Anne-Elise LEWALLEN weist darauf hin, dass Ainu Mosir ursprünglich gesehen und streng genommen das gesamte traditionelle Siedlungsgebiet der Ainu umfasst, einschließlich der Kurilen und Sachalin, und dass manche daher *yawn mosir* [Land des Festlandes] als geeignetere Bezeichnung für Hokkaidō ansähen: A. LEWALLEN, *Indigenous at last! Ainu Grassroots Organizing and the Indigenous Peoples Summit in Ainu Mosir*, *The Asia-Pacific Journal* 6-11 (2008) 18.
- 9 Der aus Hokkaidō stammende Abgeordnete 池端清一 Seiichi IKEHATA berichtete von seiner Zeit als Mittelschullehrer in 平取 Biratori ab 1954: Kabinettsausschuss im Unterhaus (7. Mai 1997), *supra* Fn. 5, 12.
- 10 参議院 [Oberhaus], 沖縄及び北方問題に関する特別委員会 [Sonderausschuss für Okinawa und die nördlichen Territorien] 107/3 (21. November 1986) 63, 4.
- 11 R. SIDDLE, *Race, Resistance and the Ainu of Japan* (1996) 134–135.
- 12 HOKKAIDŌ AINU KYŌKAI [北海道アイヌ協会], *アイヌ民族の概説—北海道アイヌ協会活動を含め* [Überblick über das Ainu-Volk, einschließlich der Aktivitäten der Ainu-Vereinigung Hokkaidō] (2016) 4.
- 13 Der aus Hokkaidō stammende Abgeordnete Shin'ichi ISHIDA 西田信一 bat den Premierminister, sich „für das mitleiderregende Volk der Ainu“ einzusetzen, und wies dann selbst darauf hin, dass er den Begriff Ainu nicht in geringschätziger Absicht verwendet habe: 参議院 [Oberhaus], 予算委員会 [Haushaltsausschuss] 61/6 (6. März 1969) 77, 5.

Als sich in den 80er Jahren das Bewusstsein vieler Ainu zunehmend änderte,¹⁴ entstand die Tendenz, wieder die Bezeichnung Ainu zu verwenden. Im Oktober 1986 wies ein Abgeordneter darauf hin, und im Jahr 1996 empfahl der Bericht der vom Chefkabinettsstaatssekretär eingesetzten Sachverständigenrunde zur Richtung der Utari-Maßnahmen,¹⁵ dass die Regierung in Zukunft wieder Ainu verwenden solle. Im Jahr 2009 benannte sich die Utari-Vereinigung wieder in Ainu-Vereinigung um.¹⁶

Geschichtlich gesehen gibt es noch eine Reihe von weiteren Bezeichnungen, die bis auf die vorstehend genannte in der Gegenwart keine Rolle mehr spielen.

蝦夷 *Emishi* bzw. *Ebisu* ist eine historische Bezeichnung für die Bewohner im Norden von Honshū¹⁷. Geschichtliche Aufzeichnungen beschreiben das Vordringen des Yamato-Staates seit dem 8. Jh. in den Norden von Honshū. Nach traditioneller Ansicht wurden die ursprünglichen Bewohner dieses Gebietes, unter dem Namen *Emishi* bekannt, zunehmend Richtung Hokkaidō gedrängt und werden daher oft als identisch mit den Ainu angesehen.¹⁸

蝦夷 *Ezo* oder 蝦夷人 *Ezojin* [Einwohner:innen von Ezo] war eine in der Edo-Zeit gebräuchliche Bezeichnung. Oft wird die Bezeichnung *Ezo* von *Emishi* abgeleitet, dies ist aber nicht zwingend.¹⁹ 蝦夷 *Ezo* alleine oder mit dem Zusatz 地 *chi* kann für das „Land der Ezo“ stehen – was verschiedene Bedeutungen haben kann. Ursprünglich stand dies für alle Gebiete nördlich der japanischen Besiedlung, d.h. die sich nördlich einer Linie befinden, die von der Bucht von Tōkyō am Pazifik bis zur Wakasa-Bucht am Japanischen Meer läuft. Nach der japanischen Nordexpansion bezeichnete 蝦夷 *Ezo* vor

14 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 180, exemplarisch dafür steht der Entwurf für ein Gesetz über die Ainu (AinuG-E) der Utari-Vereinigung (s.u.). Bereits in den 70ern hatte es erste Vorstöße von Ainu-Aktivist:innen gegeben, den Namen der Vereinigung wieder zu ändern (SIDDLE, *supra* Fn. 11, 168).

15 UTARI-TAISAKU NO ARIKATA NI KANSURU YŪSHIKI-SHA KONDAN-KAI [ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会], ウタリ対策のあり方に関する有識者懇談会の報告書 [Bericht der Sachverständigen-Gesprächsrunde über eine zukünftige Utari-Politik] (1996) 8.

16 T. SEGAWA [瀬川拓郎], アイヌ学入門 [Einführung in die Ainukunde] (2015) Kap. 8.

17 H. KATAKAMI [片上広子], 1992, 松浦武四郎の調査記録による蝦夷地の地域構造の分析 [Analyse der Regionalstruktur von *Ezo-chi* anhand der Forschungsaufzeichnungen von Takeshirō Matsuura], 歴史地理学 *Rekishi Chiri-gaku* 158 (1992), 22.

18 B. LEWIN, Die japanischen Beziehungen zu den *Emishi* um das Jahr 800, *Oriens* 18/19 (1965/1966) 304, 306. Sehr früh findet sich die phonetische Schreibweise 愛瀨詩 *E-mi-shi* in Kapitel 3 des 日本書紀 *Nihon Shoki*. In anderen Quellen finden sich weitere phonetische Schreibweisen.

19 LEWIN, *supra* Fn. 18, 307.

allem 北海道 *Hokkaidō*, 千島列島 *Chishima rettō* [die Kurilen]²⁰ und 樺太 *Karafuto* [Sachalin], und manchmal auch nur die Insel Hokkaidō bzw. deren nicht-japanisch besiedelten Teil.²¹ Teilweise wurde Sachalin auch als 蝦夷地 *Kita Ezo-chi* [Nördliches Land der Ezo] bezeichnet.²²

Emishi / Ebishi und Ezo werden mit denselben chinesischen Schriftzeichen 蝦夷 geschrieben. 蝦 bedeutet „Garnele“ und bezieht sich auf die nach japanischer Ansicht langen Bärte, und das zweite Zeichen 夷 ist im Chinesischen die Bezeichnung für „Barbaren des Ostens“.²³ Beide Zeichen haben daher keine gute Konnotation. Vereinzelt findet sich auch in japanischen Texten der Edo-Zeit die Bezeichnung 夷人 *ijin* „Barbaren des Ostens“.

Kai oder *Kainō*: 松浦武四郎 Takeshirō MATSUURA, der Hokkaidō ab dem Ende der Edo-Zeit intensiv bereiste,²⁴ schrieb im Jahr 1863, dass ihm ein Ältester in 天塩 *Teshio* erzählt habe, dass dort die Bezeichnung *Kai* für die Bewohner üblich sei. Später schrieb er weiterhin, dass die Bezeichnung *Kainō* unter den Bewohnern üblich sei und daraus dialektal auch *Ainō* werde.²⁵ Er stellte den Bezug zur sino-japanischen Lesung von 蝦夷 *ka-i* her

-
- 20 Eine Inselkette, die eine Brücke zwischen Hokkaidō und Kamtschatka bildet. Während heute die Zugehörigkeit der nördlichen Inseln einschließlich Inseln nördlich von einschließlich Urup (得撫 Uruppu) zu Russland unbestritten ist, gibt es Streit zwischen Japan und Russland über die Inseln 国後 Kunashiri (Kunashir), 択捉 Etorofu (Iturup) und 色丹 Shikotan sowie die Inselgruppe 歯舞 Habomai (Chabomai), die von Russland verwaltet, aber von beiden Ländern beansprucht werden. Die japanische Regierung vertritt die Auffassung, dass diese international auch als „Süd-Kurilen“ bekannten Inseln nicht zu den Kurilen gehörten, sondern als 北方領土 *Hoppō ryōdo* [Nördliche Territorien] Bestandteil der Präfektur Hokkaidō seien. Vgl. A. BECK, *Japans Territorialkonflikte – Eine Frage der Wahrnehmung?* (2010) 120 f.; K. HARA, *50 Years from San Francisco: Re-Examining the Peace Treaty and Japan's Territorial Problems*, *Pacific Affairs* 74-3 (2001) 361, 363–368. In diesem Artikel wird bei den umstrittenen Inseln der japanische Name zuerst genannt, gefolgt vom russischen Namen in lateinischer Umschrift in Klammern, während für die Inseln nördlich von einschließlich Urup in der Regel nur der russische Name in lateinischer Umschrift genannt und der japanische Name nur notwendigenfalls in Klammern angegeben wird.
- 21 S. TAKAKURA, *The Ainu of Northern Japan. A Study in Conquest and Acculturation* (übers. und annot. J. Harrison), *Transactions of the American Philosophical Society* 50 (1960) 6.
- 22 UTARI-TAISAKU NO ARIKATA NI KANSURU YŪSHIKI-SHA KONDAN-KAI, *supra* Fn. 15, 8.
- 23 T. MOSS-SUZUKI, *Creating the frontier: Border, Identity, and History in Japan's Far North*, *East Asian History* 7 (1994) 1, 12; TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 10.
- 24 W. SCHAMONI, *Assimilation und Eigensinn. Vier Kapitel aus Matsuura Takeshirō*, *Japanonica Humboldtiana* 19 (2017) 5, 5–8.
- 25 M. YAMAMOTO [山本命], *アイヌ民族を愛した松浦武四郎 [Takeshirō MATSUURA, der die Ainu liebte]*, 普及啓発セミナー報告集 *Fukyū Keihatsu Seminā Hōkoku-shū*, Hei-

und wählte eine weniger abwertende Zeichenkombination 加伊 *ka-i*, was in seinen Vorschlag für die Benennung der Insel Hokkaidō einfluss: 北加伊道, „Provinz der Kai im Norden“. Die japanische Regierung veränderte bei der offiziellen Benennung die Schreibweise zu 北海道 „Nordmeerprovinz“.²⁶

土人 *dojin* oder 旧土人 *kyū-dojin*: „Eingeborene / ehemalige Eingeborene (von Hokkaidō).²⁷ Zum Ende der Edo-Zeit begann das 幕府 *bakufu* [die Shōgun-Regierung], statt *Ezo-jin* die Bezeichnung *dojin* zu benutzen, was ursprünglich so viel wie „Eingeborene“ oder „Alteingesessene“ bedeutete. Der Wechsel im Sprachgebrauch des *bakufu* signalisierte hier einen Herrschaftsanspruch.²⁸ Der Begriff hat heute eine stark diskriminierende Konnotation.²⁹

sei 16 (2005) 154, 159; KATAKAMI, *supra* Fn. 17, 22. Ob es einen etymologischen Zusammenhang gibt, wurde 1960 auch vom Sprachwissenschaftler KINDAICHI kritisch diskutiert: K. KINDAICHI, 蝦夷名義考—カイ説の根拠について [Betrachtung der Namensbezeichnung 蝦夷 – zur Begründung der Kai-These], in: 金田一全集 [KINDAICHI-Gesamtausgabe] Bd. 12 (1993) 462.

- 26 K. NAKAJIMA [中島克幸], 北海道ではなく「北加伊道」 [Nicht北海道, sondern „北加伊道“], 朝日新聞 Asahi Shimbun, Morgenausgabe 4. Juli 2018, 13.
- 27 Teilweise auch übersetzt als „Erdmensen oder Menschen der Erde / Natur“: E. OHNUKI-TIERNEY, The Ainu Colonization and the Development of “Agrarian Japan” – A Symbolic Interpretation, in: Hardacre (Hrsg.), *New Directions in the Study of Meiji Japan* (1997) 656, 671; R. ZÖLLNER, *Geschichte Japans. Von 1800 bis zur Gegenwart* (2009) 201. Der ähnliche Begriff 土民 *domin* „eingeborene Einwohner“ wurde für die japanische Übersetzung für „eingeborene Arbeitnehmer“ 土民労働者 *domin rōdōsha*, „eingeborene Einwohner“ bei dem von Japan ratifizierten I-LO-Übereinkommen Nr. 50 verwendet (s.u.).
- 28 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY [アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会 *Ainu-seisaku no arikata ni kansuru yūshiki-sha kondan-kai*], *Final Report* (2009) 8. Der genaue Zeitpunkt, ab wann Hokkaidō als japanisches Territorium angesehen werden kann, ist laut Regierung unklar, in einer Parlamentsdebatte wurde jedoch behauptet, dies sei bei Vertragsverhandlungen zwischen Russland und Japan zum Ende der Edo-Zeit und Beginn der Meiji-Zeit immer unstrittig gewesen (s.u.): auf eine Frage des Abgeordneten 萱野茂 Shigeru KAYANO hin: 参議院 [Oberhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 131/7 (24. November 1994) 96, 8.
- 29 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 58/21 (9. Mai 1968) 440, 9. Vgl. auch SCHAMONI, *supra* Fn. 24, 12. Im Jahr 2016 kam es zu einem Zwischenfall, bei dem bei einer Demonstration Protestierende in Okinawa von Polizisten aus Ōsaka als *dojin* beschimpft wurden (機動隊が「土人」発言／高江 作家・目取真さんに [Bereitschaftspolizist ruft *dojin* – Takae. In Richtung des Autors Medoruma], 沖縄タイムズ Okinawa Times, Morgenausgabe 19. Oktober 2016). Bei der parlamentarischen Debatte dazu bezeichnete Justizminister 金田勝年 Katsutoshi KANEDA den Vorfall als „unverzeihlich“ (参議院 [Oberhaus], 法務委員会 [Justizausschuss] 192/3 (25. Oktober 2016) 43, 3), der für Okinawa und die Nördlichen Territorien zuständige Staatsminister für besondere Aufgaben im Kabinettsrang, 鶴保庸介 Yōsuke TSURUHO, erklärte jedoch, dass er sich außerstande sehe festzustellen, ob in

2. Die Herkunft der Ainu

Während eine erste menschliche Besiedlung in Hokkaidō vor mehr als 20.000 Jahren nachzuweisen ist, ist eine direkte Verbindung zu den Ainu hier nicht nachweisbar.³⁰ Die Frage nach der Herkunft der Ainu ist weiterhin nicht eindeutig zu beantworten, aber es ist Konsens, dass die Ainu – wie die Ryukyuaner:innen auch – größtenteils von der Jōmon-Bevölkerung abstammen, während die ethnischen Japaner – oder 和人 *Wajin* [Einwohner von Wa]³¹ – größtenteils von der Yayoi-Bevölkerung abstammen, die vor 2.000 Jahren von Ostasien einwanderte.³² In der politischen Debatte der 70er und 80er Jahre bemühten sich Ainu-Aktivist:innen, bei der Frage der Herkunft der Ainu diese in einen größeren Kontext Richtung Ochotskisches Meer zu verorten, demgegenüber sahen die japanischen Nationalisten die Ainu als eine proto-japanische Volksgruppe an, die im gesamtjapanischen Genpool aufgegangen sei.³³

dem Wort eine Diskriminierung liege (参議院 [Oberhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 192/4 (8. November 2016) 74, 11). In einer weiteren Sitzung zog TSURUHO die Definition aus dem Wörterbuch 広辞苑 *Kōjien* heran, demzufolge *dojin* drei Bedeutungen habe und man daher von Fall zu Fall entscheiden müsse, ob eine solche Bezeichnung in diskriminierender Bedeutung gebraucht worden sei: „1. Eine Person, die an einem Ort geboren ist und dort (weiterhin) lebt. Einheimischer. Eingeborener. 2. Unzivilisierter Eingeborener (wurde mit pejorativer Bedeutung gebraucht). 3. Figur aus Erde. Erdfigur. Lehmfigur.“ (衆議院 [Unterhaus], 決算行政監視委員会第一分科会 [1. Unterausschuss des Rechnungs- und Kontrollausschusses] 192/1 (28. November 2016) 120, 5).

- 30 Y. ONO, Ainu Homelands. Natural History from Ice Age to Modern Times, in: Fitzhugh / Dubreuil (Hrsg.), *Ainu. Spirit of a Northern People* (1999) 32.
- 31 Zur Problematik der Bezeichnung der ethnischen Japaner:innen: 日本人 *Nihon-jin* [Person aus Japan] wird oft für alle japanische Staatsangehörigen (日本国民 *Nihon kokumin*) verwendet und ist daher unpassend, 大和 *Yamato* ist der alte autochthone Name für Japan und wurde vor dem Krieg oft verwendet, ist aber jetzt nationalistisch konnotiert, lebt aber noch in Ryukyuanischen in der Form *Yamatonchu* [Yamato-Person] fort. Daneben gibt es *shamo*, eine Bezeichnung, die vom Ainu-Wort *sisam* „Nachbar“ stammt und für manche eine vage pejorative Konnotation hat. Gegenwärtig in der Wissenschaft am geläufigsten ist 和人 *Wajin*. Vgl. D. HOWELL, Is “Ainu History” “Japanese History”?, *Journal of Northeast Asian History* 5 (2008), 121, 134 f.; M. LEVIN, The Wajin’s Whiteness. Law and Race Privilege in Japan (批判的人種理論と日本法—和人の人種的特権について), *法律時報* Hōritsu Jihō 80 (2008) 7; zitiert nach dem englischsprachigen Original auf SSRN (abrufbar von <http://ssrn.com/abstract=1551462>).
- 32 R. SIDDLE, The Ainu. Indigenous people of Japan, in: Weiner (Hrsg.), *Japan’s Minorities: The Illusion of Homogeneity* (2009) 21; S. ARUTIUNOV, Ainu Origin Theories, in: Fitzhugh / Dubreuil, *supra* Fn. 30, 29; K. OMOTO, Ethnicity survived: the Ainu of Hokkaido, *Human Evolution* 12 (1997) 69.

II. DIE AUSEINANDERSETZUNG MIT DEM FRÜHMODERNEN JAPANISCHEN STAAT

Im Folgenden wird eine kurze Darstellung gegeben, wie sich der Kontakt zwischen den Ainu und den Japanern ab der frühen Neuzeit entwickelte, der schließlich in die japanische Vorherrschaft über Hokkaidō mündete.³⁴

1. Frühzeit des Matsumae-Fürstentums

Im 15. Jahrhundert finden sich japanische Handelsposten auf der Halbinsel 渡島 Oshima im südlichen Hokkaidō, und nach einer Reihe von kriegerischen Auseinandersetzungen³⁵ zwischen den zu der Zeit *Ezo* genannten Ainu und den *Wajin* genannten Japanern gelang es der Familie 蠣崎 KAKIZAKI im Jahr 1551, eine Handelsvereinbarung zwischen den beiden Gruppen herbeizuführen und sich so eine monopolartige Stellung in den Handelsbeziehungen der Region zu sichern.³⁶ Der Familie KAKIZAKI konnte sich von ihrem Status als Vasallen der 安東 ANDŌ lösen. 豊臣秀吉 Hideyoshi TOYOTOMI erkannte 1593 蠣崎慶広 Yoshihiro KAKIZAKI gewisse Vorrechte zu. Nach einer Audienz bei 徳川家康 Ieyasu TOKUGAWA nahm er den Familiennamen 松前 MATSUMAE an, und nach Errichtung des *bakufu* wurde 1604 das Gebiet in den Tokugawa-Staat eingegliedert. Dabei wurde zwischen dem von den MATSUMAE tatsächlich beherrschten, als 和人地 *Wajin-chi* bezeichneten Territorium, und dem als 蝦夷地 *Ezo-chi* bezeichneten großen Rest von Hokkaidō sowie weiteren Siedlungsgebieten der Ainu auf den Kurilen und Sachalin unterschieden. Die mit schwarzem Siegel versehene Urkunde (黒印状 *kokuin-jō*) regelte unter Strafandrohung bei Verstoß folgendes:³⁷

33 R. SIDDLE, Ainu history. An overview, in: Fitzhugh / Dubreuil, *supra* Fn. 30, 67; M. Low, Physical Anthropology in Japan. The Ainu and the Search for the Origins of the Japanese, *Current Anthropology* 53/S5 (2012) S57; A. BUKH, Ainu Identity and Japan's Identity. The struggle for subjectivity, *Copenhagen Journal of Asian Studies* 28 (2010) 35, 36–37.

34 Für eine ausführlichere Darstellung der Geschichte der Ainu vor der Edo-Zeit: TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 10–12; SIDDLE, *supra* Fn. 11, 26–33; und in Gänze D. HOWELL, The Ainu and the Early Modern Japanese State, Past and Present 142 (1994) 69.

35 Von diesen Auseinandersetzungen gilt die von KOSAMAYNU 1456/1457 betriebene als die bedeutsamste: TATAKURA, *supra* Fn. 21, 11–12.

36 Das Jahr 1514 mag hier das wichtigere Datum sein, weil in diesem Jahr 蠣崎光広 Mitsuhiko KAKIZAKI in 福山 *Fukuyama* einzog und der faktische Anführer der *Wajin* in 渡島 *Oshima* wurde: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 31; TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 10.

37 Der Inhalt der von TOYOTOMI und von TOKUGAWA ausgestellten Urkunden findet sich bei: T. KUNUGI [功刀俊弘], 中近世移行期における北方市場 [Der Markt im Nor-

- alle Personen, die aus gleich welchen Ländern nach Matsumae ein- und ausreisen, durften ohne Erlaubnis der Matsumae keinen unmittelbaren Handel mit den Ainu treiben;
- Personen, die ohne Erlaubnis der MATSUMAE (nach Ezo-chi) übersetzt hatten, um Handel zu treiben, waren zu melden. Die Ainu waren jedoch frei zu reisen;
- unrechte oder grobe Handlungen (非分 *hibun*) gegenüber den Ainu waren untersagt.

Zusammen mit den von Hideyoshi TOYOTOMI bereits verliehenen Vorrechten bedeutete dies eine faktische Anerkennung als Lehensherr (大名 *daimyō*) des Fürstentums (藩 *han*) von Matsumae, wenn auch, anders als sonst der Fall, das Lehensgebiet und das 石高 *kokudaka*, der erwartete Reisertrag des Lehens,³⁸ mangels Reisanbau nicht genannt wurden.³⁹ Daher waren die MATSUMAE auf die Ainu und den Handel mit ihnen angewiesen.⁴⁰ Der Handel zwischen Ainu und Wajin wird oft auch als *uymam*⁴¹ bezeichnet und in der Regel so dargestellt, dass die Ainu nach Matsumae reisten und „Tribut“ darbrachten und im Gegenzug Geschenke in Anwesenheit von Wajin-Händlern erhielten.⁴²

den während der Übergangszeit vom Mittelalter zur Neuzeit], 東洋大学人間科学総合研究所紀要 Tōyō Daigaku Ningen Kagaku Sōgō Kenkyū-sho Kiyō 16 (2014) 200, 196–195 (Nummerierung rückwärts).

38 ZÖLLNER, *supra* Fn. 27, 34–37.

39 HOWELL, *supra* Fn. 34, 85 f.: Ezo-chi, das den weitaus größten Teil der Insel umfasste, war nicht Teil Japans und die dort lebenden Ainu keine Japaner:innen. Für das Fürstentum war die Aufrechterhaltung der Unterschiede zwischen den beiden Teilen von Hokkaidō eine Maxime seiner Politik.

40 Bis 1672 hatte das Fürstentum auch Einkünfte aus dem Verkauf von Habichten sowie der Ausbeutung von Goldminen: TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 26.

41 Den Begriff *uymam* führt KINDAICHI auf das japanische 御目見 *omemie* [Audienz] zurück: K. KINDAICHI, 蝦夷とアイヌ—歴史的考察 [Ezo und Ainu – geschichtliche Betrachtungen] Bd. 12 (1993) 382 f. Auch das *umsa* genannte Begrüßungsritual der Ainu wird in Verbindung zu *uymam* gesetzt: vgl. M. SAKATA [坂田美奈子], アイヌ口承文学におけるウイマム概念 [Der Begriff *uymam* in der mündlichen Ainu-Literatur], 歴史学研究 *Rekishi-gaku Kenkyū* 958 (2017), 14, 16f; R. INAGAKI [稲垣令子], 近世蝦夷地における儀礼支配の特質—ウイマム・オムシャの変遷を通して [Die Merkmale der rituellen Herrschaft im Ezo-chi der frühen Neuzeit. Durch die Veränderung von *uymam/umsa*], In: 民衆生活と信仰・思想 [Alltagsleben der Bevölkerung sowie deren Glauben und Ideologie] (1985) 111, 111–114.

42 Die genaue Bedeutung und den Umfang von *uymam/umsa* ist unklar, was daran liegt, dass für die Frühphase der Beziehungen zwischen Wajin und Ainu kaum Schriftzeugnisse vorliegen, aber auch, weil sich die Einstellung des Matsumae-Fürstentums bzw. der japanischen Regierung zu *uymam* über die Zeit verändert hat. INAGAKI, *supra* Fn. 41, unterscheidet a) die Frühphase bis 1604, in der die Ainu

In dieser Zeit war es üblich, dass Lehensherren ihrerseits Vasallen mit知行 *chigyō* genannten Lehen zum Reisausbau ausstatteten. Stattdessen teilten die MATSUMAE aber die Küste von Ezo-chi in Handelsstützpunkte auf, die商場 *akinaiba* [Handelsplatz] oder 場所 *basho* [Ort] genannt wurden. Die führenden Gefolgsleute der MATSUMAE bekamen als Inhaber eines Handelsstützpunktes 商場知行 *akinaiba chigyō* das ausschließliche Recht, mit den Ainu des Gebietes Handel zu treiben – und wurden als 知行主 *chigyō-nushi* [Inhaber eines Lehens] bezeichnet. Die *basho* waren so eingerichtet, dass sie die *iwor* genannten gemeinschaftlichen Jagd- und Fischgründe mehrerer Ainu-Dörfer abdeckten.⁴³ Die Ainu tauschten hauptsächlich Tierfelle und getrockneten Lachs gegen japanischen Reiswein und Reis aus Honshū, die Inhaber der Handelsstützpunkte verkauften die Waren der Ainu dann an japanische Kaufleute im Ort Matsumae weiter, wo die MATSUMAE eine Burg errichtet hatten. Ainu war es nicht erlaubt, direkt Handel mit japanischen Kaufleuten zu treiben, außer wenn dieser über die von den Inhabern bereitgestellten Schiffen ablief. Trotz der Zusage durch das *bakufu*, dass die Ainu weiterhin frei reisen konnten, machten die MATSUMAE es ihnen durch solche und andere Maßnahmen unmöglich und brachten die Ainu in eine Abhängigkeit von dem Handelssystem, das die MATSUMAE ihnen auferlegt hatten.⁴⁴

zum Handel bis nach Honshū kamen, b) den Beginn des Matsumae-Handelsmonopols ab 1604, nach dem die Ainu graduell nur noch mit Matsumae Handel trieben, c) ab ca.1660 das Verbot durch das Fürstentum, dass die Ainu direkt in Matsumae Handel trieben, so dass hier die Bedeutung des *uymam* als Handelsaustausch verloren ging, d) nach dem gescheiterten Aufstand von 1669 *uymam* als Anerkennung der Vorherrschaft des Fürstentums durch die Ainu-Anführer mit einer graduellen räumlichen Ausweitung bis nach 国後 Kunashiri (Kunashir), 択捉 Etorofu (Iturup) Mitte des 18. Jahrhunderts, e) nach dem gescheiterten Aufstand von 1789 *uymam* als durch das Fürstentum erzwungene Zeremonie der Unterwerfung der Ainu, f) ab 1799 mit Beginn der ersten Phase der Shōgun-Herrschaft, wurden *uymam* und *umsa* in den rituellen Kalender der Region eingearbeitet und bildeten das Herrschaftsverhältnis von *bakufu* und Ainu ab, g) ab 1855 in der zweiten Phase der Shōgun-Herrschaft bildeten *uymam* und *umsa* Rituale, an denen die japanischen Kaufleute, die durch sie zunehmend ausgebeuteten Ainu-Arbeiter und Vertreter des *bakufu* beteiligt waren, und h) ab 1868 mit Beginn der Meiji-Zeit nach Verkündung des Ziels der Abschaffung „alter Bräuche“ wurde die Durchführung von *uymam/umsa* eingestellt bzw. verboten.

43 M. NOMOTO, Home and Settlement: *kotan* and *chise*, in: Fitzhugh / Dubreuil, *supra* Fn. 30, 227; M. LEVIN, Japan: Kayano et al. v. Hokkaido Expropriation Committee (the Nibudani Dam Decision), *International Legal Materials* 38-2 (1999) 394, 411. Bei letzterem handelt es sich um eine Übersetzung eines der wichtigsten Urteile in der Ainu-Rechtsgeschichte: DG Sapporo, 27.3.1997, 判例時報 Hanrei Jihō 1598 (1997) 33, 判例タイムズ Hanrei Taimusu 938 (1997) 75.

44 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 4 f.

Diese Entwicklung führte zu einem größeren, als Krieg oder Aufstand von 1669 bezeichneten Konflikt,⁴⁵ bei dem der Ainu-Anführer SAMKUSAYNU nach anfänglich erfolgreichen Angriffen auf Handelsniederlassungen und Schiffen den MATSUMAE unterlag. Diese Niederlage führte zu einer Expansion des Territoriums des Fürstentums bis in die westlichen und zentralen Teile der Oshima-Halbinsel und bis auf die im entfernten Bezirk 厚岸 Akkeshi lebenden Ainu. Damit konnte das Fürstentum seinen Einfluss auf ganz Hokkaidō ausweiten. Grundsätzlich waren jetzt drei Arten des Umgangs mit den Ainu zu beobachten, die das Fürstentum verfolgte:

1. die wenigen Ainu, die im direkten Einflussbereich der MATSUMAE (im Wajin-chi) lebten, wurden wie Wajin behandelt;
2. die Ainu im restlichen Hokkaidō (mit Ausnahme von Akkeshi), die nach dem Konflikt von 1669 den MATSUMAE gegenüber einen Schwur abgelegt hatten, sich an die Regeln der MATSUMAE zu halten, und deshalb eine gewisse Autonomie behalten konnten;
3. die übrigen Ainu, vor allem auf den Kurilen und Sachalin, wo der Einfluss der MATSUMAE schwach war und sich der Kontakt auf Handelsbeziehungen beschränkte.

Die MATSUMAE nahmen Rücksicht auf die Gebräuche der Ainu, welche die Todesstrafe ablehnten und überließen die Bestrafung bei Verstößen den Ainu selbst, was in der Regel eine *asinpe* genannte Form der Wiedergutmachung war und dem japanischen 償 *tsugunai* entsprach.

Dann wiederum verboten die MATSUMAE den Ainu, die japanische Sprache zu erlernen, und kommunizierten mit den Ainu über 通詞 *tsūji* genannte Dolmetscher. Auch war den Ainu das Tragen von Strohhüten und -sandalen untersagt, was jedoch ohnehin nicht den Gebräuchen der Ainu entsprach. Weiterhin versuchten sie, die Ainu davon abzubringen, selbst Landwirtschaft zu betreiben. Wie sehr diese Regeln an den einzelnen *basho* umgesetzt worden sind, ist umstritten. So gibt es Berichte von Ainu, die Japanisch in Wort und Schrift erlernt hatten, und 1716 ordneten die MATSUMAE selbst an, in Ezo Getreide anzubauen.⁴⁶

Bis Mitte des 18. Jahrhunderts bildete sich an fast allen *basho* das 場所請負制 *basho ukeoi-sei* heraus, das „System zur vertraglichen Überlassung von Handelsstützpunkten“, bei dem japanische Kaufleute gegen Entrichtung einer Abgabe von den Inhabern der Handelsstützpunkte das Recht erhielten, an 会所 *kaisho* oder 運上屋 *unjō-ya* genannten Handelstreffpunkten Handel zu betreiben. Nachdem sie anfänglich wie die Inhaber der Handelsstütz-

45 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 5; TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 23–29.

46 TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 38; HOWELL, *supra* Fn. 34, 86 f.

punkte Handel mit den Ainu getrieben hatten, begannen die Kaufleute später, neue Fischgründe zu erschließen, Fangmethoden weiterzuentwickeln und Ainu als Arbeiter einzusetzen. Um die neu erschlossenen Fischgründe herum wurden 番屋 *ban-ya* genannte Betriebsstätten eingerichtet.

Auf diese Weise wurden aus Hering Düngemittel produziert und unter anderem Algensorten, Seegurken und Seeohren nach China exportiert. Die steigende Nachfrage nach diesen Produkten führte nicht nur zu einer weiteren Einwanderung von japanischen Kaufleuten und deren Angestellten (出稼ぎ *dekasegi* [Wanderarbeiter]) nach Ezo-chi, sondern erhöhte auch den Druck auf die Ainu. Ursprünglich lebten die Ainu in *kotan* genannten Siedlungen mit fünf bis acht miteinander verwandten Familien.⁴⁷ Die Kaufleute zwangen die Ainu aus verschiedenen *kotan* um die *unjō-ya* und *ban-ya* herum dazu, eine Einheit von Dutzenden von Familien zu bilden, um die Nachfrage nach Arbeitskräften besser zu bedienen. Die Vergütung, die oft in Form von Reis geschah, wurde stetig gesenkt, was zu einer Verarmung der Ainu-Arbeiter führte. Auch gab es oft Vorfälle von Betrug und schlechter Behandlung der Ainu-Arbeiter durch die Kaufleute und ihre Angestellten. Diese Umstände führten mehrfach zu Aufständen, die aber durch die MATSUMAE leicht niedergeschlagen werden konnten.⁴⁸

2. Russische Expansion und Übernahme durch das Tokugawa-Bakufu

Im Jahr 1565, 16 Jahre nach Landung von Franz XAVER in Kagoshima, machten katholische Missionare die Existenz von Hokkaidō und seiner Bewohner in Europa bekannt.⁴⁹ Zur gleichen Zeit war die russische Ostexpansion im Gange. 1581 wurde Sibirien erobert und 1646 das Ochotskische Meer erreicht. 1697 wurde Kamtschatka eingenommen. Ab 1711 begann die russische Präsenz auf den Kurilen, die 1785 bis einschließlich 択捉 Etorofu (Iturup) reichte. 1789 landeten die Russen in Sachalin. Das russische Interesse galt der Jagd auf Seeotter sowie dem Handel mit den Ainu.⁵⁰

1792 landete Adam LAXMAN im russischen Auftrag in 根室 Nemuro, um zwei japanische Schiffbrüchige heimzubringen und um Handelsbeziehun-

47 NOMOTO, *supra* Fn. 43, 227 f.; TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 16 f.; LEVIN, *supra* Fn. 43, 411; M. ICHIKAWA, Understanding the Fishing Rights of the Ainu of Japan: Lessons Learned from American Indian Law, the Japanese Constitution, and Intermediate Law, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 12 (2001) 245, 269 f.

48 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 5–7. Der bekannteste Aufstand ist der Aufstand von 目梨 Menashi und 国後 Kunashiri (Kunashir) von 1789: TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 44–46.

49 TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 48; SIDDLE, *supra* Fn. 11, 31 f.

50 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 39.

gen mit dem Tokugawa-Bakufu aufzunehmen. Auch wenn auf letzteres nicht eingegangen wurde, weckte dies die Aufmerksamkeit des *bakufu*, was dazu führte, dass es 1798 eine Delegation nach Ezo-chi, d.h. Hokkaidō, die Kurilen und Sachalin, schickte.⁵¹ Ab 1799 wurde gegen den Willen der MATSUMAE ganz Ezo-chi unter die Herrschaft des *bakufu* gestellt. Das Ziel war es, die russische Expansion nach Süden zu stoppen und zu verhindern, dass die Ainu sich auf die Seite Russlands schlugen. Das *bakufu* entsandte Beamte vornehmlich in die zwei Orte Matsumae und Hakodate und stationierte Garnisonen an den Küsten von Hokkaidō. Weiterhin kümmerte es sich um die Gebiete, die die MATSUMAE vernachlässigt hatten: die Kurilen bis zur Insel Etorofu (Iturup) sowie die Insel Sachalin.⁵²

Was den Umgang mit den Ainu in Hokkaidō anging, versuchte das *bakufu*, die schlimmsten Auswüchse des *basho ukeoi-sei* einzudämmen und die Arbeitsbedingungen der Ainu-Arbeiter zu verbessern. Auch wurden die Ainu belohnt, wenn sie sich als besonders geschickt bei ihrer Arbeit erwiesen, und das *bakufu* förderte zudem im geringen Maße die landwirtschaftliche Betätigung der Ainu.

Das *bakufu* gab Lebensmittel an verarmte Ainu aus und bot kranken Ainu ärztliche Behandlung an, was die MATSUMAE abgelehnt hatten. Das Verbot, Stroh Hüte und -sandalen zu tragen, wurde aufgehoben, und die Ainu wurden ermuntert, Japanisch zu verwenden. Auch sollten sie Getreide anbauen, um weniger Fleisch zu essen. Das *bakufu* bekämpfte das Christentum, vor allem auf den Kurilen, ging gegen die Praxis des *asinpe* vor und führt die Todesstrafe für Mord ein. Ferner versuchte die Regierung, traditionelle Gebräuche der Ainu zu verbieten, wie das Tragen von Ohrringen und die Tätowierungen. Auch das *iomante*, die Zeremonie des „Bärenopfers“ (wörtlich: „Bärensendens“),⁵³ bei der typischerweise ein Jungtier für ein bis zwei Jahre aufgezogen und dann geopfert wird, wurde untersagt.⁵⁴ Außer-

51 Die Insel 択捉 Etorofu (Iturup) wurde 1798 in diesem Zuge offiziell durch Japan in Besitz genommen: BECK, *supra* Fn. 20, 110.

52 TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 58–79.

53 H. UTAGAWA, The Archaeology of Iyomante, in: Fitzhugh / Dubreuil, *supra* Fn. 30, 256; M. GOSEKI [五関美里], イオマンテの特徴に関する研究-その地域的比較 [Forschungen zu den Merkmalen des Iomante: ein regionaler Vergleich]、昭和女子大学大学院生活機構研究科紀要 Shōwa Joshi Daigaku Daigaku-in Seikatsu Kikō Kenkyū Kiyō (2017) 26, 43.

54 TAKAKURA, *supra* Fn. 21, 67–80. Es ist unklar, inwieweit das Verbot von für Ainu wichtigen Gebräuchen überhaupt eine Wirkung hatte, zumal die Anführer der Ainu noch großen Einfluss hatten und das *bakufu* die Ainu nicht gegen sich aufbringen wollte durch eine zu strikte Durchsetzung der Verbote. Gerade beim *iomante*, ohne das für die Ainu eine Jagd nicht vorstellbar war, blieb das Verbot wohl wirkungslos.

dem begann das *bakufu* damit, Ainu japanische Namen zu geben, dies aber mit gemischten Ergebnissen.⁵⁵

Nachdem die Russen sich wieder zurückgezogen hatten, wurde die Herrschaft über Ezo-chi 1821 wieder an das Matsumae-Fürstentum zurückgegeben. Dies führte zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Ainu, weil viele der Maßnahmen des *bakufu* wieder rückgängig gemacht wurden. Auch sexuelle Ausbeutung und Infektionskrankheiten nahmen zu. Durch die immer weiter zunehmende Zuwanderung von japanischen Wanderarbeitern über die gesamte Region nahm die wirtschaftliche Rolle der Ainu ab und bis zu den 1850er Jahren war die Unterscheidung zwischen Wajin-chi und Ezo-chi immer mehr aufgeweicht.⁵⁶

Im Vertrag von 下田 Shimoda von 1855⁵⁷ einigten sich Russland und Japan darauf, dass alle Inseln südlich von Etorufu einschließlich dieser Insel zu Japan gehören und Sachalin zu beiden Staaten, ohne eine klare Grenze festzulegen.⁵⁸ Danach übernahm das *bakufu* abermals die Herrschaft über die Region. Grund war die wichtige strategische Bedeutung als Grenzregion. Das *bakufu* führte die Maßnahmen wieder ein, die es schon beim letzten Mal eingeführt hatte. Wieder wurden die Ainu zur Assimilation und Ablegung

-
- 55 M. ENDŌ [遠藤匡俊], 根室場所におけるアイヌの命名規則と幕府の同化政策 [Die Regeln zur Namensgebung der Ainu und die Assimilationspolitik des *bakufu* am Handelsplatz Nemuro], 歴史地理学 *Rekishi Chiri-gaku* 207 (2002) 48, 50.
- 56 R. SIDDLE, The Ainu. Indigenous people of Japan, in: Weiner (Hrsg.), *Japan's Minorities. The illusion of homogeneity* (2. Aufl., 2009) 27; S. TAKAKURA [高倉新一郎], アイヌ政策史 [Geschichte der Ainu-Politik] (1942) 294 f. (Bei TAKAKURA, *supra* Fn. 21, handelt es sich um die Übersetzung der ersten 208 Seiten des Werkes inkl. der Bibliographie.)
- 57 Heute in Japan bekannt als 日露和親条約 *Nichi-ro washin jōyaku* [Japanisch-russischer Freundschaftsvertrag]: 日本国魯西亜国通好条約 *Nihon-koku Roshia-koku tsūkō jōyaku* [Vertrag über freundschaftliche Beziehungen zwischen Japan und Russland], 7. Februar 1855, 締盟各国条約彙纂 [Sammlung zwischen Japan und ausländischen Mächten abgeschlossener Verträge] Bd. 1 (1884) 585.
- 58 Der Vertrag wurde in mehreren Sprachen festgehalten, wobei alle sprachlichen Fassungen als verbindlich galten. Aufgrund einer Diskrepanz zwischen der japanischen Fassung auf der einen Seite und der niederländischen (sowie russischen) Fassung wird von der japanischen Regierung die Ansicht vertreten, dass sich daraus ableiten lasse, dass für Japan „die Kurilen“ nur die Inseln im nördlichen Teil der Inselkette ab Urup einschließlich meine. So steht in der niederländischen Fassung, dass die Insel Urup, „met de overige Koerilsche eilanden, ten noorden“ [mit den übrigen Kurileninseln im Norden] zu Russland gehöre, aber in der japanischen Fassung fehlt das Äquivalent zu dem Wort „übrige“, und es ist die Rede von ウルップ全島夫より北の方クリル諸島 [Die gesamte Insel Urup und die Kurilen nördlich davon]. In der Wissenschaft wird dieses Argument jedoch überwiegend zurückgewiesen: H. KIMURA, *The Kurillian Knot. A History of Japanese-Russian Border Negotiations* (2008) 65.

alter Gebräuche ermuntert.⁵⁹ So wurden die Ainu aufgefordert, japanische Haarstile zu tragen und japanische Namen anzunehmen.⁶⁰ In dieser Zeit begann die Regierung auch damit, die Ainu statt Ezo oder Ezo-jin als 土人 *dojin* [Eingeborene] zu bezeichnen.⁶¹ Zum Ende der Edo-Zeit, im Jahr 1865, kam es zu einem Zwischenfall, bei dem britisches Konsularpersonal menschliche Überreste der Ainu in Hokkaidō ausgrub und abtransportierte.⁶²

3. Das Erschließungsamt (*Kaitaku-shi*)

Nach der Meiji-Restauration 1868 wurde im darauffolgenden Jahr das Erschließungsamt (開拓使 *Kaitaku-shi*) eingerichtet und Ezo-chi in Hokkaidō umbenannt.^{63(c)} Im selben Jahr wurden auch das *basho ukeoi-sei* abge-

59 TAKAKURA, *supra* Fn. 56, 373–382.

60 ENDŌ, *supra* Fn. 55, 50–52. Gerade in der Region um den Handelsplatz Nemuro, der Richtung Kurilen ausgerichtet war, war der Anteil der japanischen Namen unter den Ainu sehr hoch. Noch bis 1855 hatten ca. 95 % der Ainu dort ausschließlich einen Ainu-Namen, während 1857 schon mehr als 60 % der Ainu zusätzlich einen japanischen Namen führten.

61 Dieser Begriff hat heute eine stark negative Konnotation angenommen. Im Gegensatz zu *Ezo-jin*, der wie eine Bezeichnung der Bewohner:innen eines fremden Landes anmutet, unterstrich *dojin* den Herrschaftsanspruch der Regierung, vgl. ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 8.

62 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 13. Für den Hintergrund vgl. U. MAKINO, Indigene Rechte für die Ainu?: „Neues Gesetz“, „Symbolischer Raum“ und der Streit um 1.600 Gebeine, Japan Jahrbuch (2020) 203.

63 職員令 *Shokuin-rei* [Personalanordnung], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], Nr. 622 (8.7.1869) 249, 262; 蝦夷地ヲ北海道ト称シ十一国ニ分割国名郡名ヲ定ム *Ezo-chi o Hokkaidō to shōshi, jūichi-koku ni bunkatsu, kokumei gunmei o sadamu* [Benennung von Ezo-chi als Hokkaidō, Aufteilung in elf Länder, Bestimmung der Namen der Länder und Kreise], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 734 (15.8.1869) 298. Im Jahr 1872 wurde das Erschließungsamt in die Hauptdienststelle in 札幌 Sapporo und fünf Dienststellen in 函館 Hakodate, 根室 Nemuro, 浦河 Urawa, 宗谷 Sōya und 樺太 Karafuto (Süd-Sachalin) aufgeteilt: 札幌ヲ本庁ト定メ支庁ヲ各所ニ設ケ全道分割 *Sapporo o honchō to sadame, shichō o kaku-sho ni mōke zen-dō bunkatsu* [Festlegung von Sapporo als Hauptdienststelle, Einrichtung von Dienststellen in den jeweiligen Gebieten: Aufteilung der Region Hokkaidō], 太政類典 [Gesammelte Dokumente des Staatsrates], 定 [Bestimmung], Nr. 37 (14.9.1872) Bd. 2, Rolle 121.

(c) In der vorkonstitutionellen Zeit seit der Meiji-Restauration agierte der Staatsrat (太政官 *Dajō-kan*) als oberstes Staatsorgan. Gesetze und Verordnungen wurden als Proklamation des Staatsrats [太政官布告 *Dajō-kan fukoku*], Anordnungen an untergeordnete Behörden als 達 *tasshi* [Mitteilung] verkündet, aber es gab auch verschiedene andere Bezeichnungen. Sie sind zitiert nach der Bezeichnung der Norm, stets mit der Quelle, soweit vermerkt der Art der Norm, der Nummerierung innerhalb der Quelle, dem Datum, der Anfangsseitenzahl und ggf. der zitierten Seitenzahl. Wie in vorstehender

schafft, was die Ainu von den harten Arbeitsbedingungen befreite.⁶⁴ So, wie die Regierung auch das Vier-Stände-System (士農工商 *Shi-nō-kō-shō* [Schwertadel, Landwirtschaft, Handwerk, Handel]) abschaffte⁶⁵ und einen Schritt in die Richtung der Gleichbehandlung aller japanischen Bürger ging, bedeutete die Meiji-Restauration für die Ainu entsprechend auch einen Schritt in Richtung Gleichbehandlung mit den Wajin.

Gleichzeitig beraubte die Abschaffung des *basho ukeoi-sei* die Ainu aber auch ihrer Lebensmittelversorgung durch ihre ehemaligen Arbeitgeber und brachte sie in direkten Wettbewerb mit den Wajin. Die Meiji-Regierung verfolgte eine klare Politik der „Erschließung“ genannten Kolonisierung von Hokkaidō und damit einer Eingliederung in das japanische Reich. Dazu gehörte eine vermehrte Ansiedlung von Wajin auf Hokkaidō und die Assimilierung der Ainu als japanische Untertanen des Kaisers.⁶⁶ Neue landwirtschaftliche Techniken und später auch die Einführung von widerstandsfähigeren Reissorten machte die landwirtschaftliche Transformation von Hokkaidō möglich.⁶⁷ Es kam auch zu Umsiedlungen von Ainu: 1884 wurden Ainu von der Kurileninsel Shumshu (占守 *Shumushu*) vor Kamtschatka auf die Insel 色丹 Shikotan in der Nähe von 根室 *Nemuro* umgesiedelt, 1885 wurden Ainu aus 釧路 Kushiro außerhalb der Gemeindegrenzen umgesiedelt, um Platz für die weitere Entwicklung zu machen, und 1886 wurden Ainu aus dem Gebiet umgesiedelt, in dem die Siedlung 網走 Abashiri entstehen sollte.⁶⁸

Fn. 63 sind viele der Dokumente des Staatsrates in den jährlich erschienenen 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen] enthalten.

64 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 9.

65 Die Abschaffung des Vier-Stände-Systems verteilt sich auf eine Vielzahl von Maßnahmen, zu deren wichtigsten der Erlass des Gesetzes zum Familienregister (戸籍法ヲ定ム *Koseki-hō o sadamu* [Erlass eines Familienregistergesetzes], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 170 (4.4.1871), 114; in Kraft getreten im zweiten Monat des Jahres 1872) sowie die Abschaffung des Eta-Hinin-Systems (穢多非人ノ称ヲ廃シ身分職業共平民同様トス *Eta hinin no shō o haishi, mibun shokugyō tomo heimin dōyō to su* [Abschaffung der Bezeichnungen Eta/Hinin und die Gleichbehandlung in Stand und Beruf mit den Bürgerlichen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 448 (28.8.1871), 337) zählen. Danach war die Bevölkerung in 華族 *kazoku* [Hochadel], 士族 *shizoku* [Ritteradel] und 平民 *heimin* [Bürgerliche] eingeteilt, eine Aufteilung, die erst durch Art. 14 Abs. 2 Verf. abgeschafft wurde.

66 LEVIN, *supra* Fn. 31, 10; N. GODEFROY, The Ainu assimilation policies during the Meiji period and the acculturation of Hokkaido's indigenous people, Symposium *Linguistic and Cultural Identity in Japan* (2012) 2–4. Abgerufen von https://popjap.hypotheses.org/files/2012/01/Godefroy_Ainu_assimilation_policies.pdf.

67 T. MORRIS-SUZUKI, Creating the Frontier: Border, Identity and History in Japan's Far North, *East Asian History* 7 (1994) 1, 13 f.

68 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 65 f.

Im Jahr 1875 schlossen Japan und Russland den Vertrag von St. Petersburg, bei dem Japan auf die Insel Sachalin verzichtete und Russland im Gegenzug auf die Kurilen bis zur Halbinsel Kamtschatka.⁶⁹ Als Folge wurden 841 Sachalin-Ainu nach 宗谷 *Sōya* an der Nordküste von Hokkaidō und später nach 対雁 *Tsuishikari* im Inselinnern verbracht. Das Land dort war karg, und die Hälfte der dorthin Verbrachten verstarb an Infektionskrankheiten. Viele der Überlebenden kehrten danach nach Sachalin zurück und nachdem nach dem Russisch-Japanischen Krieg 1904/1905 Süd-Sachalin wieder an Japan gefallen war, folgte ihnen der Rest nach.⁷⁰

Das Erschließungsamt legte 1878 旧土人 *kyū-dojin* [ehemalige Eingeborene] als einheitliche Bezeichnung für die Ainu in öffentlichen Angelegenheiten fest.^{71(d)} 1882 wurde das Erschließungsamt aufgelöst, und die drei Präfekturen 札幌 Sapporo, 函館 Hakodate und 根室 Nemuro errichtet.⁷² 1883 wurde die Betriebsverwaltungsbehörde Hokkaidō eingerichtet, die dem Ministerium für Landwirtschaft und Handel (農商務省 *Nōshō-mu-shō*) angegliedert war und einige Projekte des Erschließungsamtes weiter fortführte.⁷³

-
- 69 樺太・千島交換条約 *Karafuto Chishima kōkan jōyaku* [Vertrag über den Austausch von Sachalin und den Kurilen], 7.5.1875, ratifiziert am 22.8.1875, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], Nr. 614 (11.10.1875) 231.
- 70 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 63 f. Später sollte es von großer Bedeutung sein, zu welchem Zeitpunkt die Sachalin-Ainu in ihre Heimat zurückgekehrt waren, da die einen als ausländische und die anderen als japanische Staatsangehörige behandelt wurden (SIDDLE, *supra* Fn. 11, 75).
- 71 旧土人名称一定 *Kyū-dojin meishō ittei* [Einheitliche Festlegung der Bezeichnung ehemalige Eingeborene], 開拓使事業報告附録布令類聚 [Anhang zu den Berichten der Tätigkeit des Erschließungsamtes – Sammlung der Bekanntmachungen und Mitteilungen] Bd.1, 本庁達 [Mitteilung der Hauptdienststelle], Nr. 22 (4. November 1878) 450. Im Dokument sind 土人 *dojin* sowie 古民 *komin* „altes Volk“ als weitere Bezeichnungen genannt, die vorher im Umlauf waren.
- (d) Die allgemeinen Verordnungen des Erschließungsamtes wurden der Öffentlichkeit als 布達 *futatsu* [Bekanntmachung] verkündet, Anordnungen an untergeordnete Behörden ebenfalls als 達 *tasshi* [Mitteilung]. Sie sind in verschiedenen Dokumentensammlungen zu finden, die in ihrem Titel immer den Namen des Erschließungsamtes [開拓使 *Kaitakushi*] enthalten. Sie sind zitiert unter Nennung der Bezeichnung der Norm, der Quelle, soweit angegeben der Art der Norm, der Nummerierung innerhalb der Quelle, des Datums, der Anfangsseitenzahl und ggf. der zitierten Seitenzahl.
- 72 開拓使ヲ廢シ函館、札幌、根室ノ三県ヲ置ク *Kaitaku-shi o haishi Hakodate, Sapporo, Nemuro no san-ken o oku* [Abschaffung des Erschließungsamtes und Errichtung der drei Präfekturen Hakodate, Sapporo und Nemuro], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 8 (8. Februar 1882) 6. Anlässlich der Auflösung des Erschließungsamtes kam es zu einem Skandal, der Auswirkungen bis nach Tōkyō hatte: ZÖLLNER, *supra* Fn. 27, 237.
- 73 北海道諸事業工部省ニ於テ管掌セシ幌内炭礦鉄道及諸工場トモ姑ク農商務省ヘ付シ北海道事業管理局ヲ置キ同省所轄ノ北海道諸工場ヲ併セ管理シ将来維持ノ方法ヲ立テシ

a) Grundbesitz

Um ein modernes Steuerwesen zu ermöglichen, wurde eine Reform der Grundbesitzverwaltung durchgeführt. In Hokkaidō erließ das Erschließungsamt dazu im Jahr 1872 die Bestimmungen für den Grund und Boden in Hokkaidō⁷⁴ und die Bestimmungen für den Verkauf und den Verleih von Grundstücken in Hokkaidō⁷⁵. Nach diesen Vorschriften konnte alles Land in Hokkaidō, das nicht zu öffentlichen Zwecken vorgesehen oder das nicht bereits an Privatpersonen vergeben war, von der Regierung an interessierte Privatpersonen verkauft werden. Dies führte zu einer fast vollständigen Enteignung der Ainu. Zum einen konnten viele Ainu Japanisch weder lesen noch schreiben, und zum anderen waren viele Ainu nicht im Familienregister (戸籍 *koseki*) eingetragen. Die Regierung hatte zwar im Jahr 1871 die Einführung eines solchen landesweiten Familienregistersystems⁷⁶ beschlossen, die Aufnahme der Ainu in dieses System jedoch erst 1876 abgeschlossen. Gleichzeitig wurden die Ainu dazu verpflichtet, japanische Namen zu verwenden.⁷⁷

△ *Hokkaidō sho-jigyō Kōbu-shō ni oite kanshō seshi Horonai tankō tetsudō oyobi sho-kōjō tomo shibaraku Nōshō-mu-shō e fushi Hokkaidō jigyō kanri-kyoku o oki dō-shō shokatsu no Hokkaidō sho-kōjō o awase kanri shi shōrai iji no hōhō o tateshimu* [Die einstweilige Zuordnung der Horonai-Mineneisenbahn und weiterer Betriebsstätten, die das Ministerium für Öffentliche Arbeiten für verschiedene Unternehmungen in Hokkaidō verwaltet, zum Ministerium für Landwirtschaft und Handel, die Errichtung der Betriebsverwaltungsbehörde Hokkaidō, die Beauftragung dieser Behörde mit der Verwaltung der verschiedenen Betriebsstätten in Hokkaidō, die unter die Zuständigkeit des besagten Ministeriums fallen, und der Aufstellung eines Plans für die zukünftige Instandhaltung], 公文類聚 [Sammlung offizieller Dokumente] Bd. 7, Rolle 80, Nr. 1, 達 [Mitteilung] (29. Januar 1883).

74 北海道地所規則 *Hokkaidō jisho kisoku*, 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 達 [Mitteilung], Nr. 12 (1872) 14.

75 北海道土地売貸規則 *Hokkaidō tochi baitai kisoku*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 304 (10.10.1872) 203.

76 戸籍法ヲ定ム *Kosekihō o sadamu* [Erlass eines Familienregistergesetzes], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 170 (4.4.1871), 114. In Familienregister- und anderen öffentlichen Angelegenheiten wurden die Ainu unter verschiedenen Bezeichnungen geführt oder je nach Notwendigkeit auch nicht unterschieden. Das Erschließungsamt gab im Jahr 1878 einen Erlass heraus, nach dem die Ainu einheitlich als *kyū-dojin* zu bezeichnen seien, sofern die Unterscheidung notwendig sei, *Kyū-dojin meishō ittei*, *supra* Fn. 71.

77 Beispielsweise erließ die Dienststelle Nemuro 1876 eine Bekanntmachung, nach der die Ainu, die bisher keinen Familiennamen trugen, „gewöhnliche“ (一般 *ippan*) Familiennamen verwenden müssten 旧土人姓名通称 *Kyū-dojin seimei tsūshō* [Bekanntmachung über die Belehrung der ehemaligen Eingeborenen], 開拓使布令録

Auch war die traditionelle Auffassung von Grundeigentum bei den Ainu nicht ohne weiteres mit den japanischen Vorschriften kompatibel. Im Vordergrund stand bei den Ainu das Gemeinschaftseigentum von Jagd- und Fischgründen, der *iwor*.⁷⁸ Die japanischen Regelungen sahen hingegen vor, dass der Grund und Boden trotz etwaiger durch *iwor* begründbarer Gemeinschaftsrechte an ihm an Privatpersonen verkauft werden konnte.⁷⁹

In der *Verordnung über die Ausstellung von Grundbesitzurkunden* von 1877⁸⁰ wurden in Art. 16 die Wohngebiete der Ainu, hier als *ehemalige Ezo* (旧蝦夷人 *kyū-Ezo-jin*) bezeichnet, zu öffentlichem Land erklärt. Ziel war, die Ainu vor leichtfertigen oder betrügerischen Landverkäufen zu schützen. Die *iwor* wurden dagegen nicht berücksichtigt.⁸¹

Um den Verkauf von landwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken an Japaner weiter voranzutreiben, wurden 1886 die *Bestimmungen für den Verkauf von Grundstücken im Staatsbesitz in Hokkaidō*⁸² erlassen.

b) Lebensweise

In der sogenannten Ermahnung der Eingeborenen von Hokkaidō⁸³ durch das Erschließungsamt im Jahr 1871 wurden folgende Erwartungen an die Ainu formuliert:

- sie sollten zur agrarischen Lebensweise übergehen und dafür Unterstützung erhalten, und die Ainu-Tradition, nach einem Todesfall das Haus niederzubrennen und ein neues zu errichten, wurde verboten (Abs. 1),⁸⁴
- den Ainu-Frauen wurde die traditionelle Tätowierung verboten (Abs. 2),

[Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 根室支庁布達 [Bekanntmachung der Dienststelle Nemuro] (19. Juli 1876) 479.

78 NOMOTO, *supra* Fn. 43.

79 Art. 7 der Bestimmungen für Grund und Boden in Hokkaidō, *supra* Fn. 74, 16.

80 北海道地券発行条例 *Hokkaidō chiken hakkō jōrei*, 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 達 [Mitteilung], Nr. 15 (13. Dezember 1877) 124, 129.

81 K. YOSHIDA, Property Law Policy for the Indigenous Ainu People and the Unresolved Issue of Reparations in Japan, in: Kim (Hrsg.), *Multicultural Challenges and Sustainable Democracy in Europe and East Asia* (2014) 59, 62.

82 北海道土地払下規則 *Hokkaidō tochi haraisage kisoku*, 閣令 [Kabinettsorder] Nr. 1886/16.

83 北海道土人へ告諭 *Hokkaidō dojin e kokuyu*, 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 布達 [Bekanntmachung] (8.10.1871) 448 f.

84 Diese Maßnahmen richteten sich auch gegen die *chise* genannten traditionellen Häuser der Ainu, vgl. D. HOWELL, Making “Useful Citizens” of Ainu Subjects in Early Twentieth-Century Japan, *The Journal of Asian Studies* 63-1 (2004) 5, 10.

- den Männern wurde das Tragen von traditionellen Ohrringen verboten, den Frauen aber „einstweilen“ zugestanden (Abs. 3)
- Männer und Frauen wurden aufgefordert, Japanisch in Wort und Schrift zu erlernen (Abs. 4).⁸⁵

Das *iomante* (Bärensenden) wurde jetzt stark eingeschränkt oder abgeschafft.⁸⁶

Gleichzeitig erließ das Erschließungsamt bis 1873 Maßnahmen zur Unterstüztung von notleidenden Ainu, die später verallgemeinert wurden.⁸⁷ 1874 wurden die Regeln zur Armenhilfe⁸⁸ für ganz Japan erlassen.

Im Jahr 1876 verbot das Erschließungsamt *amappo*, die traditionelle Form der Jagd der Ainu, räumte ihnen jedoch gewisse Ausnahmen von den im selben Jahr erlassenen Regeln für die Jagd in Hokkaidō ein.⁸⁹ Außerdem

85 Die Meiji-Regierung ging im ganzen Reich gegen „alte Bräuche“ vor. Zur Durchsetzung der Bestimmungen aus der Ermahnung an die Eingeborenen kündigte das Erschließungsamt 1876 an, diejenigen, die sich nicht daran hielten, streng zu bestrafen: 旧土人教化諭達 *Kyū-dojin kyōka yutatsu* [Bekanntmachung über die Belehrung der ehemaligen Eingeborenen], 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 本支庁達 [Mitteilung der Hauptdienststelle] (30. September 1876) 449 f.

86 Vom Vorgehen gegen den Brauch des *iomante* (und des *umsa*) zeugen offizielle Berichte des Erschließungsamtes aus Sapporo vom 10.10.1872, vgl. H. MOMOSE [百瀬響], 開拓使札幌本庁による最後のオムシャ施行について-付: 早川昇再録アイヌ語通辞資料 [Die letzte Umsetzung von *umsa* durch das Erschließungsamt an der Hauptdienststelle Sapporo – einschließlich des Materials der Ainu-Dolmetscher], いしかり砂丘の風資料館紀要 *Ishikari Sakyū-no-Kaze Shiryō-kan Kiyō* 6 (2016) 51, 56.

87 In den Berichten der Hauptdienststelle Sapporo des Jahres 1870 ist die Rede davon, dass im Zeitraum zwischen Oktober und März bestimmten Gruppen von Ainu Unterstüztung gewährt wurde: 開拓使事業報告 [Berichte der Tätigkeit des Erschließungsamtes] Bd.5, 141. Drei Jahre später wurden die Wohlfahrtsregeln für ganz Hokkaidō erlassen, die für Ainu wie für Wajin gleichermaßen galten: 賑恤規則 *Shinjutsu kisoku*, 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 達 [Mitteilung], Nr. 162 (April 1873) 128.

88 恤救規則 *Jukkyū kisoku*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 達 [Mitteilung], Nr. 622 (8. Dezember 1874) 372.

89 毒矢ニテ獸獵ヲ禁ス *Dokuya nite jūryō o kinsu* [Verbot der Jagd mit Giftpfeilen], 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 布達 [Bekanntmachung], Nr. 26 (24. September 1876) 197; 北海道鹿獵規則 *Hokkaidō shika-ryō kisoku* [Regeln zur Sikajagd in Hokkaidō], 開拓使布令録 [Aufzeichnungen der Bekanntmachungen und Mitteilungen des Erschließungsamtes], 布達 [Bekanntmachung], Nr. B11 (11. November 1876) 14. Seit der Einrichtung des Erschließungsamtes 1869 hat es eine Vielzahl von Verordnungen gegeben, die die Jagd in Hokkaidō einschränkten, teilweise auch regional unterschiedlich. Die vom Staatsrat erlassenen Regeln zur Jagd auf Vögel und Wild (鳥獸獵規則 *Chōjū-ryō kisoku*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告

verbat es den Lachsfang mit den *tes* genannten traditionellen Netzen.⁹⁰ Die Jagd auf Seeotter wurde 1878 eingeschränkt, und 1884 wurde die Jagd auf Seeotter und Seebären nur noch mit Sondergenehmigung erlaubt.⁹¹

Vor diesem Hintergrund erließ die Präfektur Nemuro im Jahr 1883 – gefolgt von der Präfektur Sapporo im Jahr 1885 – Maßnahmen,⁹² um die

[Proklamation des Staatsrates], Nr. 25 (20. Januar 1873) 18) wurden immer wieder geändert, um auch auf die unterschiedliche Situation in den Regionen einzugehen. Vgl. H. MOMOSE [百瀬響], 開拓使における狩猟行政—「北海道鹿猟規則」制定過程と狩猟制限の論理 [Die Jagdverwaltung unter dem Erschließungsamt. Der Verlauf zum Erlass der „Regeln der Sikajagd in Hokkaidō“ und die Logik der Jagdbeschränkungen], in: Inoue (Hrsg.), 社会人類学から見た北方ユーラシア [Das nördliche Eurasien aus Sicht der sozialen Anthropologie] (2003) 101, 104 f.

- 90 テス網並夜漁禁制二件 *Tesu-ami narabi ni yaryō kinsei ni-ken* [Verbot von *tes*-Netzen und des Nachtfangs], 開拓使事業報告附録布令類聚 [Anhang zu den Berichten der Tätigkeit des Erschließungsamtes – Sammlung der Bekanntmachungen und Mitteilungen] Bd.1, 乙号布達 [Bekanntmachung der Kategorie II], Nr. 9 (1876) 845. Die Verwendung von Netzen war wahrscheinlich schon vorher eingeschränkt worden: vgl. TAKAKURA, *supra* Fn. 56, 506; S. YAMADA [山田伸一], 開拓使における河川サケ漁の「テス網」と夜漁の禁止 [Das Verbot des Lachsfangs mittels „*tes*-Netzen“ und des Nachtfangs unter dem Erschließungsamt], 北海道博物館研究紀要 Bulletin of Hokkaido Museum 6 (2021) 200, 199 f. (Nummerierung rückwärts).
- 91 Die *Vorläufige Verordnung für die Jagd auf Seeotter* (臘虎猟仮条例 *Rakko-ryō kari-jōrei*, 開拓使事業報告附録布令類聚 [Anhang zu den Berichten der Tätigkeit des Erschließungsamtes – Sammlung der Bekanntmachungen und Mitteilungen] Bd. 1, 達 [Mitteilung], Nr. 19 (19. Oktober 1878) 848) begrenzte die Art der Jagd auf Seeotter und die Zahl der Tiere, die erlegt werden konnten; das Verbot der Jagd von Seeottern und Seebären in Hokkaidō und der Umgang mit Verstößen (*Hokkaidō nite rakko narabi ni ottosei ryōkaku kinshi oyobi hansha shodan-hō*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 16 (23. Mai 1884) 38) untersagte die Jagd auf Seeotter und Seebären ganz, erlaubte jedoch dem Minister für Landwirtschaft und Handel, Sondergenehmigungen zu erlassen; die zwei Jahre später erlassenen Regeln zur Jagd auf Seeotter und Seebären sowie zu Einfuhr und Verkauf von deren Rohfellen (臘虎並臘肭獸獵獲及其生皮輸入販売規則 *Rakko narabi ni ottosei ryōkaku oyobi sono namakawa yunyū hanbai kisoku*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], 勅令 [Kaiserliches Dekret] Nr. 80 (16. Dezember 1886) 341) legten fest, dass die Jagd auf Seeotter und Seebären mit Sondergenehmigung des Ministers nur in bestimmten Jagdgebieten zulässig war.
- 92 根室県管内旧土人救済方法 *Nemuro-ken kannai kyū-dojin kyūsai hōhō* [Verfahren zur Rettung der ehemaligen Eingeborenen im Zuständigkeitsbereich der Präfektur Nemuro] von 1883 und 札幌県管内旧土人救済方法 *Sapporo-ken kannai kyū-dojin kyūsai hōhō* [Verfahren zur Rettung der ehemaligen Eingeborenen im Zuständigkeitsbereich der Präfektur Sapporo] von 1884/5, zitiert nach K. YOSHIDA [吉田邦彦], 多文化時代と所有・居住福祉・補償問題 [Das multikulturelle Zeitalter und Eigentum, sozialer Wohnungsbau und die Entschädigungsfrage] (2009) 311; vgl. ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 12.

„ehemaligen Eingeborenen“ zu „retten“, indem sie durch die Lokalbehörden zu einer agrarischen Lebensweise⁹³ ermutigt wurden.

III. DIE AINU UNTER DER REICHsverFASSUNG VON 1889

Im Jahr 1886, schon vier Jahre vor Proklamation der Reichsverfassung, wurden in Hokkaidō die Präfekturen abgeschafft und an ihrer Stelle die Behörde für Hokkaidō (北海道庁 *Hokkaidō-chō*) geschaffen.⁹⁴ 1901 wurde mit dem Gesetz für die Versammlung von Hokkaidō⁹⁵ eine Volksvertretung eingeführt, die jedoch in Vergleich zu den Versammlungen der Präfekturen weniger Rechte hatte.⁹⁶

Die im Jahre 1873 in Japan eingeführte Wehrpflicht hatte zunächst nicht in Hokkaidō gegolten,⁹⁷ im Einklang mit Art. 20 der Reichsverfassung wur-

93 Auch wenn OHNUKI-TIERNEY feststellt, dass unter den Ainu von Hokkaidō, ausgehend im 18. Jahrhundert vom Südwesten der Insel, eine gewisse agrarische Betätigung festzustellen ist, so habe der Anbau von Pflanzen nur eine kleine Rolle gespielt: E. OHNUKI-TIERNEY, Another Look at the Ainu – a preliminary report, *Arctic Anthropology* 11/S (1974) 189, 191.

94 函館札幌根室三県並北海道事業管理局ヲ廢シ北海道庁ヲ置ク *Hakodate Sapporo Nemuro san-ken narabi ni Hokkaidō jigyō kanri-kyoku o haishi Hokkaidō-chō o oku* [Die Abschaffung der drei Präfekturen Hakodate, Sapporo und Nemuro sowie der Betriebsverwaltungsbehörde Hokkaidō und die Errichtung der Behörde für Hokkaidō], 布告 [Proklamation des Staatsrates], Nr. 1 (16. Februar 1886) 1.

95 北海道会法 *Hokkaidō-kai-hō*, Gesetz Nr. 1901/2.

96 Die Präfekturversammlungen waren in der Präfekturordnung (府県制 *Fu-ken-sei*, Gesetz Nr. 1890/35) geregelt. In der Präfekturordnung waren zudem beratende Präfekturausschüsse (府県参事会 *fu-ken sanji-kai*) vorgesehen, die u. a. Eilentscheidungen treffen konnten, wenn die Präfekturversammlung nicht rechtzeitig tagen konnte, während in Hokkaidō entsprechende Entscheidungen allein in der Hand des Leiters der Behörde für Hokkaidō lagen. Zwar konnte die Versammlung für Hokkaidō nach Art. 10 Gesetz über die Versammlung für Hokkaidō den Haushalt beschließen und den Kommunalsteuersatz festlegen, jedoch hatten Präfekturversammlungen einige darüber hinaus gehende Rechte (Art. 15 Präfekturordnung). Vgl. S. SHIMIZU [清水昭典], 戦前における北海道自治制の特色について—府県における自治制との対比 [Über die Besonderheiten des Systems der Selbstverwaltung in Hokkaidō vor dem Krieg – Vergleich mit dem System der Selbstverwaltung in den Präfekturen] 北見工業大学研究報告 Kitami Kōgyō Daigaku Kenkyū Hōkoku 2-5 (1970) 837, 846.

97 Es hatte im Januar 1871 die ersten Regeln zur Einberufung gegeben, die eine Einberufung einer gewissen Anzahl von Rekruten vorschrieb (徴兵規則 *Chōhei kisoku*, 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], Nr. 826 (13.11.1870) 504), aber zwei Jahre später kam es zum Einberufungsbefehl (徴兵令 *Chōhei-rei* [Einberufungsbefehl], 法令全書 [Sammlung von Gesetzen und Verordnungen], (10. Januar 1873) 704), der eine allgemeine Wehrpflicht einführte, auch wenn er zahlreiche Ausnahmen vorsah.

de die Wehrpflicht aber zum 1. Januar 1896 auf Teile von Hokkaidō ausgedehnt und zum 1. Januar 1898 schließlich auf die ganze Insel.⁹⁸ Der erste offizielle Ainu-Rekrut wurde 1896 eingezogen. Bis 1910 wurden 136 Ainu in den aktiven Militärdienst eingezogen, und 382 dienten als Reservisten.⁹⁹

Im Jahre 1903 wurden Ainu zum ersten Mal in einem „Eingeborenen-dorf“ im Rahmen einer Ausstellung gezeigt.¹⁰⁰ In dieser Zeit wuchs auch das Interesse an der Herkunft der Japaner:innen, und Universitäten begannen, die Gebeine von Ainu auszugraben und zu sammeln.¹⁰¹

1910 wurde das Gesetz über den Grundbesitz von Ausländern¹⁰² verabschiedet, das noch einmal Fragen zum Status von Hokkaidō aufwarf. Das Gesetz ermöglichte es ausländischen Staatsangehörigen erstmals, Grundbesitz in Japan erwerben zu können, jedoch mit der Ausnahme von Hokkaidō, Taiwan und Sachalin (Art. 2 Nr. 1–3). Bei der Debatte zum Gesetz sagte der Außenminister 小村 壽太郎 Jutarō KOMURA, dass sich diese Gebiete noch im Rang einer Kolonie (植民地 *shokumin-chi*) befänden, und daher noch die Kolonisierung (durch die eigenen Bürger:innen) nötig sei und es nicht angehen könne, in diesen Gebieten den Grundbesitz von Ausländern zuzulassen.^{103(e)}

98 北海道渡島外三国ニ徴兵令ヲ施行ノ件 *Hokkaidō Oshima hoka san-koku ni chōhei o shikō no ken* [Zur Durchführung der Einberufung in Oshima und drei weiteren Ländern in Hokkaidō], kaiserliches Dekret Nr. 1895/126; die Ausweitung auf die ganze Insel sowie die Kurilen (千島 *Chishima*) geschah durch Änderung des Dekrets Nr. 1895/126 durch kaiserliches Dekret Nr. 1897/257.

99 GODEFROY, *supra* Fn. 66, 10.

100 Auf der 5. Nationalen Industrieausstellung (内国勸業博覧会 *Naikoku kangyō tenran-kai*) 1903 in Ōsaka wurden in der sog. „Halle der Menschheit“ (人類館 *jinrui-kan*) Ainu u. a. neben Menschen aus Okinawa und Taiwan in traditioneller Kleidung zur Schau gestellt. Weitere solcher Ausstellungen folgten: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 101 f. Es kann sicherlich ein Bogen geschlagen werden zu den sog. 観光アイヌ *Kankō Ainu* [Touristen-Ainu], die ab den 1950er Jahren für Touristen traditionelle Kleidung trugen, Kunsthandwerk verkauften und Tänze darboten. KAYANO berichtet in seiner Autobiographie von seinen Erfahrungen im Jahr 1962: S. KAYANO, *Our Land Was a Forest. An Ainu Memoir.* (Übers. Selden / Selden) (1994) 118 f.

101 ADVISORY COUNCIL FOR FUTURE AINU POLICY, *supra* Fn. 28, 13; N. NAKAMURA, *Redressing injustice of the past: the repatriation of Ainu human remains*, *Japan Forum* 31 (2019) 358, 361–363. In Hokkaidō wurden 1934 Richtlinien bezüglich der Ausgrabung und Auffindung von menschlichen Gebeinen (人骨ノ発掘発見ニ関スル規程 *Jinkotsu no hakkutsu hakken ni kansuru kitei*, Verordnung der Behörde für Hokkaidō Nr. 1934/83, 北海道庁広報 [Öffentliche Bekanntmachungen der Behörde für Hokkaidō] 530 (19. Oktober 1934) 4) erlassen: Zwischen 1865 und 1972 wurden die Gebeine gesammelt.

102 外国人の土地所有権に関する法律 *Gaikoku-jin no tochi shoyū-ken ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 1910/51.

103 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 外国人の土地所有権に関する法律案委員会 [Ausschuss zum Entwurf des Gesetzes über den Grundbesitz von Ausländern] 26/2 (1. März

1919 war Japan Gründungsmitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)¹⁰⁴ und ratifizierte 1938 das Übereinkommen über Anwerbung eingeborener Arbeitnehmer,¹⁰⁵ das gewisse Mindeststandards bei der Anwerbung von eingeborenen Arbeitnehmern¹⁰⁶ festlegte.

-
- 1910) 224. Im Reichstag war es üblich, zur Beratung von Gesetzen Sonderausschüsse zu bilden. Für von der Regierung eingebrachte Gesetze war dies nach Art. 28 Reichstagskammergesetz (議院法 *Gi'in-hō*, Gesetz Nr. 1889/2) sogar vorgeschrieben. Mehr als 100 Jahre später spricht der Abgeordnete 萱野茂 Shigeru KAYANO diese Debatte an, worauf die Regierung entgegnet, dass es sich bei der Äußerung nicht um eine Kolonie im Sinne des internationalen Rechts (und damit um ein Anerkenntnis von Hokkaidō als fremdes Territorium) handle, sondern um ein Gebiet, das noch der Erschließung durch die eigenen Bürger:innen bedürfe. Kabinettsausschuss im Oberhaus (24. November 1994), *supra* Fn. 29, 8 f.
- (e) Für die Ausschusssitzungen im Reichstag ist zwischen 委員会会議録 *i'inkai kaigi-roku* [Ausschusssitzungsprotokoll] (im Abgeordnetenhaus in der 1. Parlamentsperiode 委員会会議録 *i'in kaigi-roku* [Sitzungsprotokoll der Ausschussmitglieder]) und 委員会議事速記録 *i'inkai giji sokki-roku* [Stenographische Mitschrift der Ausschussberatungen] zu unterscheiden. Es wurden nicht für alle Ausschusssitzungen stenographische Mitschriften angefertigt, daher muss ggf. auf das Sitzungsprotokoll zurückgegriffen werden. Im Abgeordnetenhaus wurden ab der 15. Parlamentsperiode (Beginn 25. Dezember 1900) beide Protokollarten im Sitzungsprotokoll zusammengeführt, wobei die stenographische Mitschrift den Zusatz 速記 *sokki* [stenographisch] in Klammern erhielt. Ohne Zusatz werden die stenographischen Mitschriften zitiert wie bei der ersten Angabe in vorstehender Fn. 103 unter Nennung der Kammer, Bezeichnung des Ausschusses, Sitzungsperiode und laufende Sitzungsnummer des Ausschusses, des Datums, der Anfangsseitenzahl, ggf. der relativen Seitenzahl. Ein in Ermangelung einer stenographischen Mitschrift zitiertes Sitzungsprotokoll wird in der Form zitiert, dass nach dem Ausschussnamen noch zusätzlich der Hinweis 会議録 [Sitzungsprotokoll] aufgeführt wird, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um eine stenographische Mitschrift handelt. Hierbei bezieht sich die Zahl nach der Sitzungsperiode dann nicht auf die laufende Sitzungsnummer, sondern auf die Nummerierung innerhalb des Bandes. Siehe auch als Beispiel Fn. 118.
- 104 Japan trat 1940 aus der ILO aus und trat 1951 wieder bei.
- 105 Recruitment of Indigenous Workers Convention, 20. Juni 1936, Übereinkommen der ILO Nr. 50 (C050), am 5. Juni 2018 aufgehoben, ursprünglich in Kraft getreten am 8. September 1938 durch die Ratifizierung durch Japan (Vertrag Nr. 1938/7). Deutsche Übersetzung bei N. WAGNER, Archiv des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten. Band 2/II – Menschenrechte (3. Aufl., 2012) 31.
- 106 Diese waren definiert als zur „eingeborenen Bevölkerung gehörige oder ihr gleichgestellte Arbeitnehmer“, entweder in abhängigen Gebieten oder im Mutterland des Mitgliedstaates (Art. 1 lit. a). Der Inhalt des Vertrages wurde jedoch nicht unter den Ainu bekanntgemacht, vgl. H. UEMURA [上村英明], 国連における先住民族問題 [Die Frage der indigenen Völker bei den Vereinten Nationen], 普及啓発セミナー報告集 Fukyū Keihatsu Seminā Hōkoku-shū, Heisei 10 (1999) 71, 75–77. Vor dem Krieg wurden 1939 noch zwei weitere Übereinkommen verabschiedet, die Japan nicht mehr ratifizierte.

1. Grundbesitz

Im Jahr 1897 trat schließlich das Gesetz zum Umgang mit unerschlossenem Land in Staatseigentum in Hokkaidō in Kraft.¹⁰⁷ Um die Besiedlung attraktiver zu machen, wurde die frühere Flächenbegrenzung von einer Million 坪 *tsubo*¹⁰⁸ auf das Anderthalbfache zum Zweck der Erschließung angehoben, für Gesellschaften sogar auf das Dreifache.¹⁰⁹

Dies führte zu einem enormen Bevölkerungszuwachs. Hatten die Ainu 1873 noch knapp 14,6 % der Bevölkerung von Hokkaidō gestellt, waren es 1898 nur noch 2 % – während die Zahl der Ainu von ca. 16.000 nur wenig auf ca. 17.000 anstieg, hatte sich die Gesamtbevölkerung der Insel in dem Zeitraum fast verachtfacht.¹¹⁰

2. Lebensweise

Auch in dieser Zeit gab es Maßnahmen, welche die tradierte Lebensweise der Ainu weiter einschränkten. So wurde etwa im Jahr 1889 die Jagd auf Sikawild durch die Behörde für Hokkaidō vollständig verboten,¹¹¹ was die Ainu einer wichtigen Lebensgrundlage beraubte. Nach der Proklamation der Reichsverfassung wurden die Einschränkungen der Jagd auf Seebären

107 北海道国有未開地処分法 *Hokkaidō kokuyū mikai-chi shobun-hō* [Gesetz über den Umgang mit unerschlossenem Land in Staatseigentum in Hokkaidō], Gesetz Nr. 1897/26. Das Gesetz wurde zum Ende der Meiji-Ära neu verkündet als Gesetz Nr. 1908/57 und gilt in abgeänderter Form bis heute fort.

108 1 *tsubo* entspricht 3,306 m².

109 Die Summen werden in dem folgenden Dekret festgelegt: 北海道国有未開地処分法 第三条に依る貸付面積制限 *Hokkaidō kokuyū mikai-chi shobun-hō dai-san-jō ni yoru kashitsuke menseki seigen* (Begrenzung der zu verleihenden Fläche gemäß Artikel 3 des Gesetzes über den Umgang mit unerschlossenem Land in Staatseigentum in Hokkaidō), kaiserliches Dekret Nr. 1897/98.

110 Zahlen zitiert nach SIDDLE, *supra* Fn. 11, 59.

111 鹿猟禁止 *Shika-ryō kinshi* [Verbot der Hirschjagd], 北海道庁令 [Anordnung der Behörde für Hokkaidō] Nr. 22, 官報 [Amtsblatt] (9. April 1889) 83. Mit den Bestimmungen zur Jagd (狩猟規則 *Shuryō kisoku*, kaiserliches Dekret Nr. 1892/84) wurde landesweit die Jagd auf Jungwild, das jünger als ein Jahr war, verboten. Das später eingeführte und mehrfach geänderte Jagdgesetz (狩猟法 *Shuryō-hō*, Gesetz Nr. 1895/20, Gesetz Nr. 1901/34, Gesetz Nr. 1918/32) ließ die Jagd auf Sikawild grundsätzlich zu, räumte jedoch dem Minister für Landwirtschaft und Handel die Möglichkeit einer Beschränkung oder eines Verbots ein (Art. 1 Abs. 2 i.d.F.v. 1918). Davon wurde z.B. im Jahre 1920 Gebrauch gemacht, als die Jagd auf Sikawild in ganz Hokkaidō verboten wurde: 狩猟獣の捕獲禁止区域 *Shuryō-jū no hokaku kinshi kuiki* [Verbotsgebiete für den Fang von Jagdtieren], 農商務省告示 [Bekanntmachung des Ministeriums für Landwirtschaft und Handel] Nr. 257, 官報 [Amtsblatt] 2494 (24. November 1920) 545.

auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt.¹¹² Nach Abschluss des Vertrages zum Schutz der Seebären¹¹³ mit den Vereinigten Staaten, Kanada und Russland wurden die Ainu jedoch von der Geltung des Gesetzes in beschränktem Umfang ausgenommen.¹¹⁴ Nach Ablauf des Vertrages 1941 lockerte die japanische Regierung auch das Jagdverbot in eingeschränkter Weise durch Gesetz.¹¹⁵

Im Allgemeinen verschärfte sich der wirtschaftliche Druck jedoch. Das 1896 erlassene Flussgesetz¹¹⁶ ermöglichte es der Regierung, den Lachsfang in Binnengewässern einzuschränken und zu verbieten.¹¹⁷

3. Das Gesetz zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō von 1899

Nach Errichtung der Behörde für Hokkaidō wurde die Situation der Ainu im Jahr 1893 Thema einer Debatte im Reichstag, als der Abgeordnete des Abgeordnetenhauses 加藤政之助 Masanosuke KATŌ einen ersten Gesetzesentwurf zum „Schutz der Eingeborenen“ einbrachte, der die Situation der Ainu

112 臘虎臘納獸獵法 *Rakko otto-sei ryōhō* [Gesetz über die Jagd auf Seeotter und Seebären], Gesetz Nr. 1895/10.

113 Vertrag zum Schutz der Seebären, *supra* Fn. 6; im folgenden Jahr wurde dazu ein Gesetz erlassen (臘虎臘納獸獵獲禁止ニ關スル法律 *Rakko ottosei ryōkaku kinshi ni kansuru hōritsu* [Gesetz zum Verbot der Jagd auf Seeotter und Seebären], Gesetz Nr. 1912/21), in denen Ausnahmen für „Aino“ vorgesehen waren, die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz (Verordnung des Ministeriums für Landwirtschaft und Handel Nr. 1912/11) legten die Bedingungen fest, unter denen es den Ainu gestattet war, in einer Entfernung innerhalb von drei Seemeilen von der Küste zu jagen.

114 Trotz der den Ainu im Vertrag eingeräumten Ausnahmerechte ist zu betonen, dass anders als bei den indigenen Völkern Nordamerikas, die oftmals schriftliche Verträge mit den Vereinigten Staaten von Amerika schlossen, keinerlei vergleichbare schriftliche Vereinbarungen zwischen den Ainu und der japanischen Regierung existieren: ICHIKAWA, *supra* Fn. 47, 249.

115 Eine Gesetzesänderung änderte den Namen des Gesetzes zu 臘虎臘納獸獵獲取締法 *Rakko ottosei ryōkaku torishimari-hō* [Kontrollgesetz über die Jagd auf Seeotter und Seebären], Gesetz Nr. 1942/41.

116 河川法 *Kasen-hō*, Gesetz Nr. 1896/71. Bereits 1883 gab es ein Verbot des Lachsfangs durch die damalige Präfektur Sapporo.

117 1934 gab es einen Fall, der sich auf einen Verstoß gegen das Verbot in Art. 35 Abs. 1 Nr. 9 Hokkaidō-Fischereikontrollverordnung (北海道漁業取締規則 *Hokkaidō gyogyō torishimari kisoku*) bezog, Lachse mit einem Haken zu angeln. Der in der Vorinstanz schuldig gesprochene Ainu legte Revision beim Reichsgerichtshof ein, der diese jedoch zurückwies: RGH, 21. Juni 1934, 刑集 Keishū 13, 851. Das Urteil gab Anlass zur Debatte über die Frage, ob es sich hierbei um einen Fall von Analogie im Strafrecht handelte: K. KIMURA [木村龜二], 鈎・鈎事件 [Der Angelhaken-Fall], 法学セミナー Hōgaku Seminā 11 (1957) 52.

mit dem Schicksal der australischen Aborigines verglich. Der Entwurf wurde an einen Sonderausschuss verwiesen und fand am 15. Dezember 1893 keine Mehrheit in der ersten Lesung.¹¹⁸ Im Jahr 1895 stellte eine Gruppe von Abgeordneten um 鈴木充美 Mitsuyoshi SUZUKI eine Anfrage zu dem Thema und reichte ihrerseits einen Gesetzesentwurf ein, der jedoch ebenfalls erfolglos blieb.¹¹⁹ Mittlerweile hatte dies auch die Behörde für Hokkaidō auf den Plan gerufen, die sich ihrerseits Gedanken gemacht hatte, wie eine Umsetzung eines Schutzgesetzes für die Ainu aussehen könnte. Die von der Behörde gewünschte Umsetzung als kaiserliches Dekret über das Innenministerium geschah nicht,¹²⁰ dies führte jedoch dazu, dass die Regierung 1898 einen Entwurf einbrachte, der nach Beratung in beiden Häusern am 1. März 1899 als *Gesetz zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō* (nachfolgend: SchutzG)¹²¹ verabschiedet wurde.

Das SchutzG regelte im Großen und Ganzen Folgendes:

118 Einbringung des Gesetzesentwurfs und Beginn der ersten Lesung: Amtsblatt, Abgeordnetenhaus (4. Dezember 1893), *supra* Fn. 6, 1. Danach wurde ein Sonderausschuss zur Beratung des Gesetzesentwurfs gebildet. Dort wurden zahlreiche Bedenken vorgebracht, und der Gesetzesentwurf erfuhr einige Änderungen: 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 北海道土人保護法案審査特別委員会 [Sonderausschuss zur Beratung Entwurf des Gesetzes über ein Schutzgesetz der Eingeborenen von Hokkaidō], 会議録 [Sitzungsprotokoll] 5/12 (12. Dezember 1893) 468. Bei der Fortsetzung der ersten Lesung wurde der Entwurf nach längerer Debatte dann abgelehnt: 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 5/15 (15. Dezember 1893) 197, 7. Laut TAKAKURA scheiterte dieser erste Vorstoß nicht an parteipolitischen Erwägungen, sondern an der fehlenden Fähigkeit von KATŌ, sich gegen die in der Debatte vorgebrachten Bedenken durchzusetzen, vgl. TAKAKURA, *supra* Fn. 56, 586–588.

119 Obwohl bei Gesetzesentwürfen von Mitgliedern des Parlaments die Beratung in einem Ausschuss nicht vorgeschrieben war, konnten die Initiatoren die Einrichtung eines Sonderausschusses nicht verhindern: 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Abgeordnetenhaus] 8/47 (14. März 1895) 841, 12 f. Im Laufe der Beratungen wurden Bedenken laut, auch der Vertreter der Regierung gab eine ablehnende Haltung zu Protokoll. Zu den späteren Sitzungen erschienen nur drei Ausschussmitglieder, weswegen diese abgesagt werden mussten: 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 北海道土人保護法案審査特別委員会 [Sonderausschuss zur Beratung Entwurf des Gesetzes über ein Schutzgesetz der Eingeborenen von Hokkaidō], 会議録 [Sitzungsprotokoll] 8/77 (23. März 1895) 1606, 1607–1611. Am 23. März ging die 8. Sitzungsperiode zu Ende, womit der Gesetzesentwurf hinfällig wurde. Vgl. TAKAKURA, *supra* Fn. 56, 588–591.

120 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 70; TAKAKURA, *supra* Fn. 56, 591 f.

121 北海道旧土人保護法 *Hokkaidō kyū-dojin hogo-hō*, Gesetz Nr. 1899/32. Eine Übersetzung ins Englische ist hier zu finden: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 194.

- Ainu-Familien, die sich landwirtschaftlich betätigen wollten oder dies bereits taten, bekamen bis zu 15.000 *tsubo* Land gebührenfrei zugesprochen (Art. 1);
- das Land war zwar für 30 Jahre von verschiedenen Steuern und Gebühren befreit, das Eigentum konnte jedoch außer im Erbfall nicht übertragen werden; das Land konnte auch nicht verpfändet oder mit einer Hypothek belastet werden, und auf ihm konnte weder ein Erbbaurecht noch eine Erbpacht begründet werden,¹²² selbst eine Grunddienstbarkeit konnte nur mit Erlaubnis des Leiters der Behörde für Hokkaidō vereinbart werden (Art. 2);
- das Land wurde wieder eingezogen, wenn es nicht binnen 15 Jahren landwirtschaftlich nutzbar gemacht wurde (Art. 3);
- bedürftigen Familien wurden landwirtschaftliche Werkzeuge und Saatgut zur Verfügung gestellt (Art. 4);
- für kranke Ainu, die sich keine medizinische Behandlung leisten konnten, wurden deren Kosten ebenso wie die für Medikamente vom Staat getragen (Art. 5);
- bedürftigen Ainu, die krank, behindert, altersschwach oder sehr jung waren, wurde Unterstützung für den Lebensunterhalt gewährt; außerdem wurden ihre Bestattungskosten übernommen (Art. 6);
- Kindern von bedürftigen Ainu wurden die Schulgebühren bezahlt (Art. 7);
- gleichzeitig wurden die Kosten für die Maßnahmen aus den Artt. 4–7 – soweit ausreichend – aus den Einnahmen des Gemeinschaftsvermögens (共有財産 *kyōyū zaisan*) der Ainu getragen, dessen Verwaltung dem Leiter der Behörde für Hokkaidō übertragen wurde (Art. 8);
- ferner wurden auf Staatskosten besondere Grundschulen für die Ainu eingerichtet (Art. 9);
- dem Leiter der Behörde für Hokkaidō wurde die Verwaltung des Gemeinschaftsvermögens übertragen; er konnte mit Erlaubnis des Innenministers auch gegen den Willen der Gemeinschaft das Gemeinschaftsvermögen zu deren Vorteil einsetzen (Art. 10);
- zum Schutz der Ainu konnte der Leiter der Behörde für Hokkaidō Polizeiverordnungen (警察令 *keisatsu-rei*) erlassen, deren Übertretung mit bis zu 25 Yen Geldstrafe oder 25 Tagen Gefängnis bestraft werden konnte (Art. 11).

Auch wenn das Gesetz in einigen Regelungen Maßnahmen zur Unterstützung für die Ainu enthält, ist aus heutiger Sicht das Gesetz als diskriminie-

122 永小作権 *ei-kosaku-ken*, Artt. 270 ff. ZG, vgl. K. KUMAGAI, On Emphyteus (*Eikosaku*) in Early Meiji, *Osaka University Law Review* 25 (1978) 1. Für einen allgemeinen Überblick über das Sachenrecht in der Meiji-Periode vgl. C. SOKOLOWSKI, Der so genannte Kodifikationstreit in Japan (2010) 483.

rend und paternalistisch zu bezeichnen. Die Maximalfläche, die den Ainu zugesprochen wurde, war 1/100 von der Fläche, die Wajin nach den Bestimmungen aus dem Jahr 1897 erlaubt war.¹²³ Über das Land durften die Ainu zudem nicht frei verfügen, was mit dem Schutz der Ainu begründet wurde.¹²⁴ Trotzdem wurden viele Ainu unter Umgehung dieser Schutzklausel effektiv um ihr Land gebracht, indem sie von Wajin dazu veranlasst wurden, ihr Land langfristig oder sogar für immer für einen minimalen Pachtzins zu verpachten. Einige Ainu wurden so zu Unterpächtern auf Land, das eigentlich ihnen gehörte.¹²⁵ Zudem war das den Ainu zugewiesene Land oft unfruchtbar und ca. 1/5 wurde entsprechend der Regelung in Art. 3 SchutzG wieder eingezogen. Laut einer Untersuchung im Jahr 1923 waren bis zu diesem Zeitpunkt fast 23 Millionen *tsubo* vergeben worden. Davon wurden zwar 45 % landwirtschaftlich genutzt, aber weniger als die Hälfte wurde von den eigentlichen Eigentümern des Landes bewirtschaftet.¹²⁶

Die Regelungen für das Bildungswesen waren ebenfalls problematisch. Zwar wurden im Einklang mit dem Gesetz bis 1910 in Hokkaidō 29 Grundschulen eingerichtet und die Beschulungsrate stieg von 45,9 % im Jahr 1900 bis auf 92,2 % im Jahr 1910 an, aber in vielerlei Hinsicht waren die Schulen für die Ainu schlechter als die für Wajin: meist wurden die Ainu im Alter von sieben Jahren, also erst ein Jahr später eingeschult, sie besuchten die Grundschule auch nur vier statt sechs Jahre, und die Anzahl der Unterrichtsstunden

123 YOSHIDA, *supra* Fn. 81, 61 f.

124 In dem für die Beratung des Gesetzes gebildeten Ausschuss bezeichnete der Regierungvertreter 白仁武 Takeshi SHIRANI die Ainu als „unaufgeklärte Rasse“, deren Rechte gegen Übergriffe der Inländer (内地人 *naichi-jin*) geschützt werden müssten: 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 北海道旧土人保護法案委員会 [Ausschuss zum Entwurf des Gesetzes über ein Schutzgesetz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō], 会議録 [Sitzungsprotokoll] 13/5 (24. Dezember 1898) 345. Auch in der Plenarsitzung sprach Teiichi SUGITA 杉田定一, der sich für die Annahme des Gesetzesentwurfs aussprach, davon, dass die Ainu gleich Neugeborenen (赤児 *akago*) seien, die unter dem gleichen Himmel des Kaisers lebten und denen Schutz zukommen müsse: 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Abgeordnetenhaus], 13/17 (18. Januar 1899) 185, 13.

125 Es kam hierüber auch zu zivilrechtlichen Gerichtsverfahren, in denen Ainu aufgrund des SchutzG Recht bekamen. In einem Fall wurden Besitzrechte aus bereits abgeschlossenen Pachtverträgen aufgehoben und den Ainu Entschädigungen zugesprochen: SumG Obihiro, 21. August 1905, auszugsweise abgedruckt in: M. OKASAKI [岡崎まゆみ], 「内地植民地」としての北海道近代法史試論—「民事判決」分析を通じた外地法史との比較可能性を目指して [Versuch einer Rechtsgeschichte der Neuzeit von Hokkaidō als „inländische Kolonie“ – mit dem Ziel einer Vergleichbarkeit mit der Rechtsgeschichte der Außengebiete über die Analyse von zivilrechtlichen Urteilen], 法律論叢 Höritsu Ronsō 90 (2017) 139, 154–160.

126 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 71.

sowie die Zahl der unterrichteten Fächer waren geringer. Gleichzeitig war das Kurrikulum von einem Assimilationsgedanken getragen.¹²⁷

Das Gesetz wurde 1919 zum ersten Mal geringfügig geändert,¹²⁸ wobei in Artt. 5 und 6 SchutzG der Begriff der Verletzung eingefügt wurde, um neben kranken auch verletzten Personen die in den jeweiligen Artikeln genannten Schutzmaßnahmen zukommen zu lassen.¹²⁹

4. *Der Landstreit von Chikabumi*

Im Jahr 1899, in dem auch das SchutzG verabschiedet worden war, fiel die Entscheidung, in 旭川 Asahikawa die 7. Division der Kaiserlichen Armee zu stationieren. Der Standort lag in unmittelbarer Nähe zu einem überwiegend von Ainu besiedelten Teil von Asahikawa namens 近文 Chikabumi. Die mit der Konstruktion der Basis beauftragte Firma wirkte darauf hin, die Zuweisung von Land an Ainu in direkter Nähe zu dieser in Asahikawa auszusetzen und eine Umsiedlung der Ainu in das entfernte 天塩 Teshio zu erreichen. Nach Protesten und Verhandlungen beschloss die Behörde für Hokkaidō im Jahr 1906, das Land an die Stadt auf 30 Jahre zu verpachten, die sich im Gegenzug dazu verpflichtete, 300 *tsubo* Agrarland an jede Ainufamilie zu verpachten, eine Fläche, die einem Fünftel dessen entsprach, was das Gesetz zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō vorsah.¹³⁰ Nach einer Neuverhandlung sollte die Vereinbarung im Oktober 1932 auslaufen. Mehrere Vertreter der knapp 50 betroffenen Ainu-Familien reisten im Juni 1932 nach Tōkyō, um bei Ministerien, Behörden und Abge-

127 Zahlen und inhaltliche Beschreibung gehen zurück auf M. OGAWA [小川正人], 「北海道旧土人保護法」・「旧土人児童教育規定」下のアイヌ学校 [Die Ainu-Schulen unter dem „Gesetz zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō“ und „Bestimmungen zur Erziehung der Kinder der ehemaligen Eingeborenen“], 北海道大学教育学部紀要 Hokkaidō Daigaku Kyōiku Gakubu Kiyō 58 (1992) 197. Vgl. außerdem SIDDLE, *supra* Fn. 11, 72. 貝澤正 Tadashi KAIZAWA, geb. 1912, ab 1967 Stadtratsmitglied in 平取 Biratori und 1972 stellvertretender Vorsitzender der Utari-Vereinigung, erinnerte sich an seine Schulzeit, wie sehr ihnen von den Lehrern wiederholt vermittelt worden sei, was für „ein tüchtiges Volk“ die Japaner:innen seien. 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第一分科会 [1. Unterausschuss des Haushaltsausschusses], 91/4 (7. März 1980) 148, 26.

128 Einen tabellarischen Überblick über das SchutzG und seine fünf Änderungen gibt: Y. YAMAGA [山賀良彦], 国のアイヌに対する政策を検証する—北海道旧土人保護法の変遷 [Überprüfung der Politik des Staates gegenüber den Ainu. Der Wandel des Gesetzes zum Schutz der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō], 法学セミナー Hōgaku Seminā 469 (1994) 22.

129 Gesetz Nr. 1919/6. Hierbei bezeichnete der Abgeordnete Ienori KIYOSU [清湊家教] die Ainu als „in ihrem Wissen nach als kindgleich“ (幼稚): 官報 [Amtsblatt], 貴族院 [Herrenhaus], 41/15 (7. März 1919) 231, 25.

130 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 117–119.

ordneten in der Hauptstadt auf ihre Situation hinzuweisen. Die Minimalforderung war, die 1906 zugewiesenen 300 *tsubo* permanent zugewiesen zu bekommen, die Maximalforderung, das SchutzG aufzuheben sowie alles Land in Chikabumi zurückzugeben. Diese erste Lobbyarbeit hatte insoweit Erfolg, als zusammen mit einer erneuten Vertragsverlängerung im März 1934 der Reichstag das Gesetz über die Schutzgebiete der ehemaligen Eingeborenen in Asahikawa (nachfolgend: AsahikawaSchutzGebG)¹³¹ erließ. Allerdings erfüllte das Gesetz nur die Minimalforderungen, dass den Ainu-Familien die 300 *tsubo* zugesprochen wurden, die ihnen vorher von der Stadt verpachtet worden waren. Dies war nur 1/5 der Fläche nach dem SchutzG, und das Land unterstand weiterhin den gleichen Beschränkungen wie nach dem SchutzG.¹³²

5. Die zweite Änderung des SchutzG 1937

Drei Jahre später kam es zu einer größeren Gesetzesänderung,¹³³ die auch auf einen zunehmenden Aktivismus zurückgeführt werden kann. Die wichtigsten Änderungen:

- über Land, das im Einklang mit Art. 3 SchutzG nach 15 Jahren nicht eingezogen worden war, konnte nun von den Eigentümern sachenrechtlich verfügt werden, allerdings nur mit Erlaubnis des Leiters der Behörde für Hokkaidō (Art. 2 Abs. 2 und 3 i.d.F von 1937),
- das Land war jedoch nicht mehr von der Steuer befreit, wenn sein Eigentum übertragen (mit Ausnahme des Erbfalls), es verpfändet oder ein Erbbaurecht mit einer Laufzeit von mehr als 100 Jahren vereinbart wurde (neuer Art. 2-2);
- statt nur für die landwirtschaftliche Betätigung wurde nun auch für ein Gewerbe (生業 *nariwai*) jeder Art Unterstützung gewährt (Art. 4 i.d.F. von 1937);
- ferner wurde Unterstützung für die Verbesserung der Wohnstätten gewährt (neuer Art. 7-2);
- zudem konnten Einrichtungen unterhalten werden, soweit sie zum Schutz der Ainu notwendig waren (neuer Art. 7-3);

131 旭川市旧土人保護地処分法 *Asahikawa-shi kyū-dojin hogo-chi shobun-hō*, Gesetz Nr. 1934/9.

132 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 140; s.a. S. KAWAMURA [川村シンリッ・エオリバック・アイヌ], アイヌ民族と土地—旭川のアイヌから [Das Volk der Ainu und der Grundbesitz— von den Ainu in Asahikawa], in: 先住民族とESD [Indigene und ESD (Education for Sustainable Development)] (2011) 10, 11. Abrufbar unter: <https://www2.rikkyo.ac.jp/web/esdrc/products/senjuminzokutoESD.pdf>.

133 Gesetz Nr. 1937/21.

- die Verfügung über das Gemeinschaftsvermögen gegen den Willen der Gemeinschaft bedurfte nicht mehr der Zustimmung des Innenministers (Art. 10-2 i.d.F. von 1937);
- Art. 9 und Art. 11 über das Schulwesen wurden gestrichen.

Auch wenn weiterhin Beschränkungen bestanden, war dies ein großer Erfolg für die Ainu-Gemeinschaft – sie konnten nun freier über das Land verfügen als vorher, und das diskriminierende Schulwesen wurde abgeschafft. Dass nun Unterstützung für andere berufliche Tätigkeiten als die Ausübung der Landwirtschaft gewährt wurde, spiegelte die Tatsache wider, dass viele Ainu sich durch die Industrialisierung von letzterer entfernt hatten.¹³⁴ Außerdem war 1929 das Abhilfegesetz¹³⁵ erlassen worden, das die Unterstützung von bedürftigen Personen erweiterte.

IV. DIE AINU UNTER DER NEUEN VERFASSUNG VON 1946

In der neuen Verfassung von 1946 wurden die Ainu nicht erwähnt. Jedoch stand gleich zu Beginn die Region Hokkaidō im Fokus der japanischen Außenpolitik, denn die nördlichen Territorien (北方領土 *hoppō ryōdo*), die 1945 von der Sowjetunion besetzt worden waren, gehörten nicht nur verwaltungsrechtlich zur Präfektur Hokkaidō, sondern waren auch historisches Siedlungsgebiet der Ainu.¹³⁶ Nachdem seit 1947 die Präfekturversammlung

134 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 144; YAMAGA, *supra* Fn. 128, 23.

135 救護法 *Kyūgo-hō*, Gesetz Nr. 1929/39. Zur historischen Entwicklung M. MOTOZAWA, Family Policy in Japan: General Policies for the Family in an Aging Society with Declining Birth Rate, in: Meier-Gräwe / Motozawa / Schad-Seifert (Hrsg.), Family Policy in Japan and Germany. Challenges for a Gender-Sensitive Family Policy (2019) 19, 23 f.

136 Nachdem die Kurilen schon in der Deklaration von Jalta 1943 der Sowjetunion zugesprochen worden waren, gab Japan 1951 im Friedensvertrag von San Francisco (Treaty of Peace with Japan, 8. September 1951, 136 U.N.T.S. 45, ratifiziert durch 45 Staaten (Stand 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 28. April 1952, ratifiziert durch Japan am 18. November 1951, Vertrag Nr. 1952/5) den Anspruch auf die Kurilen auf (s. auch Fn. 20). In den Nachkriegsjahren gab es Verwirrung um die Frage, inwieweit Japan die von ihm als „Nördliche Territorien“, aber oft international als „Süd-Kurilen“ bezeichneten Inseln als Teil der Kurilen ansieht. 1946 war die japanische Regierung der Ansicht, dass 色丹 Shikotan und 歯舞 Habomai (Chabomai) geographisch gesehen nicht zu den Kurilen zu rechnen seien. Im Jahr 1950 kam in mehreren Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses im Unterhaus (z.B. 衆議院 [Unterhaus], 外務委員会 [Auswärtiger Ausschuss] 7/7 (8. März 1950) 344, 12 f.) die Definition der Kurilen im Sinne der Beschlüsse der Konferenz von Jalta (Agreement between the leaders of the three Great Powers – the United States of America, the Union of the Soviet Socialist Republics, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland regarding Japan, 11. Februar 1945, 59 United States Statu-

von Hokkaidō und verschiedene andere Präfekturparlamente Petitionen mit der Bitte um Rückgabe von Shikotan und Habomai an den Oberkommandierenden der Alliierten Mächte (Supreme Commander for the Allied Forces), General MacArthur, gerichtet hatten, beschloss die Präfekturversammlung von Hokkaidō am 13. März 1951 die an General MacArthur gerichtete „Petition zur Rückgabe der Habomai-Inseln und der Kurilen“,¹³⁷ in der auch die Rede von den Ainu war: „Diese Inseln waren wie Hokkaidō ursprünglich von den Ainu besiedelt. Japan hat seit mehreren Jahrhunderten an Orten wie 厚岸 Akkeshi, 霧多布 Kiritappu und 根室 Nemuro friedlichen Handel mit den Ainu betrieben, und es haben sich freundliche Beziehungen entwickelt. Nachdem die Japaner (邦人 *hōjin*)¹³⁸ dann selbst zur Arbeit hergekommen waren und sich dauerhaft niedergelassen hatten, haben sie die indigene Bevölkerung umsorgt, sie an die Hand genommen und assimiliert.“¹³⁹ Kurze Zeit später, am 31. März 1951, wurde im Unterhaus eben-

tes of Large 1823) zur Sprache. Vertreter des Außenministeriums, u.a. 西村熊雄 Kumao NISHIMURA, Abteilungsleiter für Vertragsangelegenheiten des Außenministeriums, führten aus, dass mit den Kurilen sowohl 北千島 Kita-Chishima [Nord-Chishima] als auch 南千島 Minami-Chishima [Süd-Chishima] gemeint seien, jedoch nach Auffassung der Regierung 色丹 Shikotan und 歯舞 Habomai (Chabomai) nicht dazu gehörten, was auch die amerikanische Seite anerkannt habe: Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan, Supreme Commander for the Allied Powers Directives to the Japanese Government (SCAPINs) Nr. 677 (29. Januar 1946). Als Premierminister 吉田茂 Shigeru YOSHIDA 1951 im Parlament nach der Definition der Kurilen im Sinne des Friedensvertrages von San Francisco gefragt wurde, äußerte sich NISHIMURA in ähnlicher Weise wie ein Jahr zuvor: 参議院 [Oberhaus], 平和条約及び日米安全保障条約特別委員会 [Sonderausschuss zum Friedensvertrag und zum japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag] 12/4 (19. Oktober 1951) 43, 18 f. Seit 1955 vertritt die japanische Regierung durchgehend die Ansicht, dass 国後 Kunashiri (Kunashir), 択捉 Etorofu (I-turup) nicht zu den Kurilen zu rechnen seien, es also aus japanischer Sicht keine „Süd-Kurilen“ gebe. Siehe auch BECK, *supra* Fn. 20, 120–122; KIMURA, *supra* Fn. 58, 66.

137 歯舞諸島及び千島列島返還懇請決議 *Habomai shōtō oyobi Chishima rettō henkan konsei*, 決議案 [Resolution] Nr. 5 zur 1. ordentlichen Tagung der Präfekturversammlung, 北海道議会時報 [Zeitung der Präfekturversammlung von Hokkaidō] 2/5 (1950) 14 f. Verabschiedet am 13. März 1950.

138 Im Text wird 邦人 *hōjin* verwendet, ein Begriff, der so viel wie „die eigenen Bürger:innen“ bedeutet und im Sprachgebrauch oft Japaner:innen im Ausland bezeichnet.

139 „Petition zur Rückgabe der Habomai-Inseln und der Kurilen“, *supra* Fn. 137, 14. Die Angewohnheit von offiziellen Stellen, die Ainu zur Rechtfertigung für die Durchsetzung japanischer Ansprüche anzuführen und gleichzeitig aber ihre gegenwärtige Eigenständigkeit herunterzuspielen, brachte die Ainu-Aktivisten dazu, sich stärker einzubringen, um diesem offiziellen Geschichtsbild entgegenzutreten: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 182 f.

falls eine ähnliche Petition an General MacArthur beschlossen, die davon sprach, dass „die derzeit von der Sowjetunion besetzten Habomai-Inseln geographisch gesehen eine Verlängerung der Hanasaki-Halbinsel¹⁴⁰ sind, und seit jeher von Japanern (日本人 *Nihon-jin*) als Teil von Nemuro bewohnt werden.“^{141 (f)} Hier wurden die Ainu als japanische Staatsbürger:innen unter dem Begriff *Nihon-jin* eingeschlossen, ohne sie namentlich zu benennen.

Dazu passt auch die Problematisierung der Staatsbürgerschaft der Indigenen von Sachalin. Bis zum Kriegsende war nur den Sachalin-Ainu, die in einem bestimmten Zeitraum nach Hokkaidō umgesiedelt waren, die Eintragung ins Familienregister zugestanden worden. Nach dem Krieg kam es hier zunächst zu Problemen, welche die Rechtsprechung in den 60er Jahren dahingehend löste, dass die Indigenen des ehemals von Japan annektierten Süd-Sachalin als japanische Staatsbürger anzusehen seien,¹⁴² wie auch die Regierung im Parlament 1976 zugab.¹⁴³

Ansonsten spielten die Ainu in den nächsten Jahren in der parlamentarischen Debatte keine große Rolle.¹⁴⁴ In einer Sitzung 1960 wurden die *kotan*, die Ainu-Siedlungen, als Elendssiedlungen dargestellt.¹⁴⁵

140 花咲半島 *Hanasaki hantō*, Im Osten von Hokkaidō, auch Nemuro-Halbinsel genannt.

141 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Unterhaus], 10/29 (31. März 1959) 589, 12 f.

(f) Die Sitzungsprotokolle [会議録 *kaigi-roku*] der Plenarsitzungen des Parlaments (国会 *kokkai*) erscheinen stets als stenographische Mitschriften der Plenarsitzungen in einer Sonderausgabe des Amtsblattes [官報号外 *Kanpō gōgai*]. Sie werden wie in vorstehender Fn. 141 unter der Angabe 官報 [Amtsblatt], gefolgt von der Bezeichnung der Kammer, der Sitzungsperiode und der laufenden Nummer der Plenarsitzungen, dem Datum, der Anfangsseitenzahl in der Druckausgabe und ggf. der relativen Seitenzahl zitiert.

142 FamG Kushiro, Außenstelle Abashiri, 24. Dezember 1968, 家庭裁判月報 *Katei Saiban Geppō* 21-6 (1969) 74.

143 参議院 [Oberhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss], 77/4 (13. Mai 1976) 105, 14 f.

144 Bei der Debatte zur Einrichtung der Hokkaidō-Entwicklungsbehörde werden die Ainu nur einmal als 原住民 *genjū-min* [Ureinwohner] erwähnt, durch den Abgeordneten 木村栄 Sakae KIMURA: 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss], 7/13 (30. März 1950) 520, 9. Zum Begriff „Ureinwohner“, der im Artikel ansonsten nicht verwendet wird: K. KOHL, Ureinwohner. Zur Geschichte und Kritik einer aktuellen politischen Kategorie, in: Ott / Döring (Hrsg.), Urworte. Zur Geschichte und Funktion erstbegründender Begriffe (2012) 77.

145 参議院 [Oberhaus], 予算委員会第三分科会 [3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses] 34/1 (23. März 1960) 182, 18 f. Laut Regierung seien Maßnahmen zu Verbesserungen durchgeführt worden, die keine gesetzliche Grundlage gehabt hätten, aber die Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung von Wohngebieten (住宅地改良法 *Jūtaku-chi kairyō-hō*, Gesetz Nr. 1960/84) werde eine solche Grundlage schaffen. Das Gesetz löste das Gesetz zur Verbesserung benachteiligter Wohngebiete (不良住宅地区改良法 *Furyō jūtaku-chi kairyō-hō*, Gesetz Nr. 1927/14) ab.

1. Verwaltungsstrukturen

Nach dem Zweiten Weltkrieg trat zeitgleich mit der neuen Verfassung auch das Gesetz über die regionale Selbstverwaltung (nachfolgend: SelbstverwaltungsG)¹⁴⁶ in Kraft, womit die Präfektur Hokkaidō an die Stelle der Behörde für Hokkaidō trat. Im Rahmen dieses Gesetzes war Hokkaidō nun den anderen Präfekturen gleichgestellt.¹⁴⁷ Jedoch wurde aufgrund der besonderen Umstände wie der dünnen Besiedlung und des geringen wirtschaftlichen Entwicklungsgrades 1950 das Gesetz zur Entwicklung von Hokkaidō (nachfolgend: HokkEntwG)¹⁴⁸ erlassen und die Hokkaidō-Entwicklungsbehörde (北海道開発庁 *Hokkaidō Kaihatsu-chō*) mit einem Leiter im Kabinettsrang eingerichtet. Das Ziel war es, die umfassende Entwicklung der Ressourcen von Hokkaidō zu regeln (Art. 1 HokkEntwG) und dafür einen umfassenden Entwicklungsplan für Hokkaidō zu erstellen (Art. 2 HokkEntwG). Im Jahr 1951 wurde das HokkEntwG abgeändert¹⁴⁹ und das Hokkaidō-Entwicklungsamt (北海道開発局 *Hokkaidō Kaihatsukyoku*) als regionale Zweigstelle der Behörde für die Entwicklung von Hokkaidō errichtet, um die Aufgaben des Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft, des Verkehrsministeriums und des Bauministeriums in direkter Zuständigkeit des Staates in Hokkaidō wahrzunehmen (Artt. 12–16 HokkEntwG i. d. F. v. 1951). Der Sitz des Amtes war in Sapporo mit verschiedenen über Hokkaidō verteilten Büros, was zu gewissen Doppelstrukturen mit der Präfekturverwaltung führte.¹⁵⁰

2. Grundbesitz

Im Dezember 1945 erließ der Oberkommandierende für die Alliierten Mächte eine Anweisung an die japanische Regierung, eine Landreform durchzuführen mit dem Ziel, die japanischen Bauern wirtschaftlich besser zu stellen und unabhängiger zu machen.¹⁵¹ Dies beinhaltete auch, das Land

146 地方自治法 *Chihō jichi-hō*, Gesetz Nr. 1947/67.

147 Mit dem Gesetz für regionale Selbstverwaltung wurden die Präfekturen von Unterbehörden der Regierung zu allgemeinen Gebietskörperschaften (Art. 1 Abs. 2 i. d. F. v. 1947), und auch die unterschiedliche Stellung von 府 *fu* und 県 *ken* wurde aufgehoben. Nur die Metropolpräfektur, 都 *to*, hat nach Art. 281 Sonderbezirke (特別区 *tokubetsu-ku*), denen besondere Rechte eingeräumt wurden und die an die Stelle der 1943 aufgelösten Stadt Tōkyō traten.

148 北海道開発法 *Hokkaidō kaihatsu-hō*, Gesetz Nr. 1950/126.

149 Gesetz Nr. 1951/234.

150 Dies war Gegenstand einer heftigen Debatte im Unterhaus: 官報 [Amtsblatt], 衆議院 [Unterhaus], 10/43 (28. Mai 1951) 971, 4–11.

151 Rural Land Reform, Supreme Commander for the Allied Powers Directives to the Japanese Government (SCAPINs) Nr. 411 (9. Dezember 1945).

von sogenannten abwesenden Landbesitzern an diejenigen zu übertragen, die das Land bewirtschafteten. Nach einigem Hin und Her zwischen dem Generalhauptquartier, der Regierung und dem Reichstag wurden das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regulierung landwirtschaftlicher Flächen¹⁵² und das Gesetz für besondere Maßnahmen zur Schaffung von Freibauern (nachfolgend: FreibauernG)¹⁵³ erlassen. Auch wenn die Eingaben der Ainu teilweise Gehör fanden und es für die Regierung unter bestimmten Bedingungen möglich gewesen wäre, das Land von abwesenden Ainu-Grundbesitzern diesen zur eigenhändigen Bewirtschaftung zurückzugeben, lehnte das Generalhauptquartier es letztlich ab, Ausnahmen zu der von ihm priorisierten Landreform zuzulassen. Nach Art. 3 FreibauernG konnte die Regierung Ackerland von Grundbesitzern mit entferntem Wohnsitz und von Grundbesitzern, deren Grundbesitz eine bestimmte Größe überstieg, zwangsweise aufkaufen und nach Art. 16 dieses Land zu niedrigen Preisen an Kleinbauern abgeben. Am Ende verloren 1.271 Ainu-Familien ihren Grundbesitz, was einem Anteil von 34 % der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche entsprach. Das Gemeinschaftsland der Chikabumi-Ainu wurde 1949 an Wajin verkauft.¹⁵⁴

3. *Das SchutzG nach dem Krieg*

Bevor die neue Verfassung in Kraft trat, wurde das SchutzG in dieser Zeit noch zweimal geändert. Mit Einführung des (alten) Gesetzes über die Unterstützung zum Lebensunterhalt¹⁵⁵ im Jahr 1946 wurden die Artt. 4–6 des SchutzG außer Kraft gesetzt und damit die Unterstützung der Ainu im Krankheits- und Verletzungsfall und bei der Berufsausübung aus dem SchutzG gestrichen und in das nationale Sozialsystem eingegliedert. Nur die Regelungen zur Unterstützung bei den Unterrichtsgebühren (Art. 7 SchutzG), zur Verbesserung von Wohnstätten (Art. 7-2 SchutzG) und zur Unterhaltung sonstiger notwendiger Einrichtungen (Art. 7-3 SchutzG) blieben erhalten.

Im Frühjahr 1947 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die besondere Körperschaftssteuer¹⁵⁶ auch die in Art. 2-2 SchutzG geregelten Steuervorteile gestrichen. Damit galten allerdings immer noch die Regelungen fort, die die Übertragung von Grundbesitz nur mit Zustimmung

152 農地調整法の一部を改正する法律 *Nōchi chōsei-ho no ichibu o kaisei suru hōritsu*, Gesetz Nr. 1946/42.

153 自作農創設特別措置法 *Jisaku-nō sōsetsu tokubetsu sochi-hō*, Gesetz Nr. 1946/43.

154 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 151.

155 生活保護法 *Seikatsu hogo-hō*, Gesetz Nr. 1946/17.

156 特別法人税法を改正する等の法律 *Tokubetsu hōjin-zei-hō no ichibu o kaisei suru tō no hōritsu*, Gesetz Nr. 1947/29.

mung des Gouverneurs der Präfektur Hokkaidō zuließen, der an die Stelle des Leiters der Behörde für Hokkaidō getreten war.

Eine Klage, die sich gegen den nach Art. 3 FreibauernG erfolgten Verkauf von Ainu-Land ohne die durch Art. 2 Abs. 2 SchutzG i.d.F. von 1937 geforderte Erlaubnis des Gouverneurs richtete, blieb im Jahr 1960 erfolglos. Der OGH bestätigte hierbei die Auffassung der Vorinstanz, dass das später erlassene FreibauernG mit dem Ziel, „die Stellung der Landwirte zu stabilisieren und um sie die Früchte ihrer Arbeit gerecht genießen zu lassen, das Kleinbauerntum rasch und breit einzuführen, dadurch die landwirtschaftliche Produktivität zu entwickeln und demokratische Tendenzen in ländlichen Gebieten zu fördern“ (Art. 1 FreibauernG) Vorrang gegenüber dem SchutzG hatte.¹⁵⁷

Nachdem das FreibauernG nach mehreren Änderungen außer Kraft und 1952 das Ackerlandgesetz (nachfolgend: AckerlandG)¹⁵⁸ in Kraft getreten war, hatte eine Klage gegen einen Verkauf ohne die Erlaubnis des Gouverneurs 1975 teilweise Erfolg.¹⁵⁹ Das Gericht stufte die fehlende Erlaubnis lediglich als aufschiebende Bedingung ein und sah den Vertrag daher ohne Vorliegen dieser Erlaubnis nicht als nichtig an, sondern war der Auffassung, dass bis zur Erfüllung der Bedingung lediglich keine dingliche Veränderung eintreten konnte, die Nichtigkeit aber erst bei Versagung der Erlaubnis eintrat.¹⁶⁰ Es ist davon auszugehen, dass dieses Urteil sich an der Rechtsprechung¹⁶¹ zur ähnlichen Regelung in Art. 3 AckerlandG orientierte, nach der beim Verkauf von Ackerland unter bestimmten Bedingungen die Erlaubnis des Präfekturgouverneurs nötig war.¹⁶²

157 OGH, 21. August 1962, 民集 Minshū 16, 1787; OG Sapporo, 1. März 1961, 高裁判例集 Kōsai Hanrei-shū 14, 128.

158 農地法 *Nōchi-hō*, Gesetz Nr. 1952/229.

159 DG Sapporo, 26. Dezember 1975, 判例時報 Hanrei Jihō 821 (1976) 138.

160 DG Sapporo, 26. Dezember 1975, *supra* Fn. 159, 142. Bei der Frage, ob das Gesetz selbst gegen die Verfassung verstößt, kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass gerade die herabsetzende Bezeichnung *dojin* angesichts Art. 14 Verf. zwar durchaus nicht unproblematisch sei, dass es angesichts des Schutzzwecks des Gesetzes jedoch schwierig sei, dieses insgesamt als verfassungswidrig anzusehen. Es handelt sich um den einzigen Fall, bei der sich ein Gericht mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des SchutzG beschäftigt hat. YAMAGA wirft dazu noch die Frage nach Art. 22 Verf. auf: YAMAGA, *supra* Fn. 128, 26.

161 OGH, 9. September 1965, 民集 Minshū 9, 1228; OGH, 26. Mai 1971, 民集 Minshū 15, 1404;

162 Die Erlaubnis musste entweder beim Präfekturgouverneur oder beim örtlichen Agrarausschuss (農業委員会 *nōgyō i'in-kai*) eingeholt werden. In der Ursprungsfassung (Gesetz Nr. 1952/229) war die Erlaubnis des Gouverneurs bei Eigentumsübertragung und Errichtung von Erbbaurecht, Erbpachtrecht, Pfandrecht einzuholen, und die des Agrarausschusses bei Überlassung des Landes zur Leihe oder Pacht,

Das SchutzG wurde letztmalig im Jahr 1968 durch das Gesetz zur Ordnung von Erlaubnissen und Genehmigungen¹⁶³ geändert. Bei dieser Änderung wurden die Artt. 7 und 7-1 gestrichen, die Unterstützung bei den Unterrichtsgebühren und Verbesserung der Wohnstätte gewährt hatten, da diese Regelungen laut Regierung nur bis ca. 1936 angewandt worden seien.¹⁶⁴ Jetzt wurde im Parlament erstmalig die Bezeichnung 旧土人 *kyū-dojin* [ehemalige Eingeborene] in Frage gestellt. Die Regierung führte – linguistisch fragwürdig – aus, dass es sich hierbei nicht um *kyū-dojin* „im Sinne der Eingeborenen der Südsee“ handele, sondern um *kyūdo-jin*, „die Personen des früheren Landes“.¹⁶⁵

Daneben wurde jetzt auch der Sinn des Gesetzes selbst in Frage gestellt. Das Gesetz bestand im Wesentlichen nur noch in seinen zivilrechtlichen Bestimmungen fort, die den Landverkauf von Ainu erschwerten, die Abgabe von staatseigenem Land an Ainu war seit 1935 nicht mehr erfolgt. Auch das vom Präfekturgouverneur verwaltete Gemeinschaftseigentum belief sich nur noch auf einen vernachlässigbaren Wert.¹⁶⁶

nach einer Gesetzesänderung 1970 (Gesetz Nr. 1970/56) war die Erlaubnis des Gouverneurs bei allen o.g. Veränderungen einzuholen, es sei denn der Erwerber der o.g. Rechte hatte seinen Wohnsitz in derselben Gemeinde wie das Land. Nach einer weiteren Änderung (Gesetz Nr. 1980/66), die den örtlichen Agrarausschuss an erster Stelle als Erlaubnisgeber nannte, aber weiterhin die Erlaubnis des Gouverneurs bei auswärtigen Erwerbem erforderte, wurde 2011 (Gesetz Nr. 2011/105) diese Aufgabe allein auf die örtlichen Agrarausschüsse übertragen.

163 許可、認可等の整理に関する法律 *Kyōka, ninka-tō no seiri ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 1968/94.

164 Kabinettsausschuss im Unterhaus (9. Mai 1968), *supra* Fn. 29, 9.

165 Der Leiter der Hokkaidō-Entwicklungsbehörde und gleichzeitig Leiter der Behörde für Verwaltung und Koordination, Staatsminister 木村武雄 Takeo KIMURA, zeigte sich erstaunt ob der Bezeichnung des Gesetzes: Kabinettsausschuss im Unterhaus (9. Mai 1968), *supra* Fn. 29, 9.

166 Laut der Regierung belief sich das Bargeld des Gemeinschaftsvermögens 1973 auf einen Betrag 360.000 Yen, während zu dem Zeitpunkt Unklarheit über den Grundbesitz bestand: 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第三分科会 [3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses], 71/3 (5. März 1973) 141, 22. Zu einer späteren Gelegenheit stellte die Regierung klar, dass zwei Grundstücke Teil des Gemeinschaftsvermögens gewesen, aber in den 20er Jahren der Shōwa-Periode (1945–1954) zurückgegeben worden seien, und somit seit dieser Zeit kein Grundbesitz mehr Teil des Gemeinschaftsvermögens sei: 衆議院 [Unterhaus], 決算行政監視委員会 [Rechnung- und Kontrollausschuss], 156/6 (4. Juni 2003) 379, 2–4; 「北海道旧土人共有財産」に関する質問主意書 [Anfrage zum „Gemeinschaftsvermögen der ehemaligen Eingeborenen von Hokkaidō“], Anfrage aus dem Unterhaus Nr.156/11 vom 28. Januar 2003, Antwort des Premierministers vom 28. März 2003.

Schon 1964 hatte die Behörde für Verwaltung und Koordination¹⁶⁷ die Abschaffung des SchutzG empfohlen. Das Festhalten an dem Gesetz ließ sich aber mit dem symbolischen Wert, den das Gesetz trotz des Namens für viele Ainu hatte,¹⁶⁸ und mit dem ursprünglichen Schutzcharakter des Gesetzes erklären. Letzteres war auch der Grund für die Zuständigkeit des Sozialministeriums, denn da das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung Bestimmungen zur Unterstützung des Schulbesuchs, der medizinischen Behandlung und zur Unterstützung des Lebensunterhalts aufgewiesen hatte, wurde es als ein Fürsorgegesetz angesehen.¹⁶⁹

Auch die Präfekturverwaltung von Hokkaidō war der Ansicht, dass der Name des Gesetzes zwar problematisch sei, es aber durchaus vorteilhaft sei, das Gesetz fortgelten zu lassen. 1973 erklärte Sozialminister 斎藤邦吉 Kunikichi SAITŌ als erstes Regierungsmitglied im Parlament, dass er sich durchaus eine Abschaffung des Gesetzes vorstellen könne, sein Ministerium dies aber nicht allein entscheide.^{170(g)}

Im März 1980 bedauerte mit Justizminister 倉石忠雄 Tadao KURAISHI ein Kabinettsmitglied, dass der Begriff trotz des anders gemeinten ursprüngli-

167 行政管理庁 *Gyōsei kanri-chō*, ging später in Behörde für allgemeine Angelegenheiten (総務庁 *Sōmu-chō*) auf, heute das Ministerium für Innere Angelegenheiten und Kommunikation (総務省 *Sōmu-shō*).

168 So hatte sich im Juni 1970 die Versammlung der Bürgermeister der größeren Städte von Hokkaidō (全道市長会 *Zen-dō shichō-kai*) für eine Abschaffung des SchutzG ausgesprochen, im selben Monat jedoch die Mitgliederversammlung der Utari-Vereinigung einen Beschluss gefasst, der sich gegen die Abschaffung des Gesetzes aussprach: HOKKAIDŌ AINU KYŌKAI, *supra* Fn. 12, 4.

169 Die fachliche Zuständigkeit zum AsahikawaSchutzGebG, das nur Regelungen zum Grundbesitz enthielt, war Regierungsvertretern nicht immer sofort klar: 参議院 [Oberhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss], 96/2 (23. März 1982) 74, 24.

170 参議院 [Oberhaus], 社会労働委員会 [Sozial- und Arbeitsausschuss], 71-72/1 (15. November 1973) 8, 3.

(g) Ausschüsse des Parlaments können auch nach Schließung (閉会 *heikai*) des Parlaments tagen. Hierbei gibt es einen Unterschied zwischen den beiden Häusern: Im Unterhaus werden nach Schließung des Parlaments einberufene Sitzungen von Ausschüssen normal weiter gezählt (und zu der vorangegangenen geschlossenen Parlamentsperiode gezählt), auch wenn am Ende der Zusatz 閉会中審査 *heikai-chū shinsa* [Beratung außerhalb einer Sitzungsperiode] hinzugefügt wird. Solche Ausschusssitzungen sind ohne diesen Zusatz zitiert, da sie aufgrund der Sitzungsnummer eindeutig zugeordnet werden können. Im Oberhaus hingegen beginnt die Nummerierung nach Schließung der Sitzungsperiode neu, mit dem Zusatz 閉会后 *heikai-go* [nach Schließung der Sitzungsperiode]. Solche Ausschusssitzungen sind mit den Nummern der beiden Sitzungsperioden, zwischen denen die Ausschusssitzung stattfindet, zitiert, wie 71–72 in vorstehender Fn. 170 als Bezeichnung für eine Ausschusssitzung, die nach Schließung der 71. Sitzungsperiode stattgefunden hat.

chen Wortsinns jetzt negativ konnotiert sei.¹⁷¹ Im Mai 1980 antwortete Premierminister 大平正芳 Masayoshi ŌHIRA auf eine parlamentarische Anfrage hin, dass bei der Frage der Abschaffung des Gesetzes die Meinung der Präfekturverwaltung und anderen Akteur:innen vor Ort berücksichtigt werden müsse, und dass gegenwärtig keine Notwendigkeit für ein neues Gesetz bestehe.¹⁷² 中曾根康弘 Yasuhiro NAKASONE, der im Oktober 1980 Leiter der Behörde für Verwaltung und Koordination war, antwortete auf eine Frage nach dem SchutzG, dass die Bezeichnung im gegenwärtigen Sprachgebrauch nicht mehr angemessen sei, das SchutzG aber dem Gesetzeszweck nach als ein Gesetz zum Schutz und der Fürsorge erlassen worden sei.¹⁷³

V. VOM SCHUTZG ZU EINEM ENTWURF FÜR EIN AINU-GESETZ

In der Zeit nach der letzten Änderung des SchutzG kam es zu einer Reihe von aufsehenerregenden terroristischen Anschlägen, die zwar im Namen der Ainu verübt wurden, die aber ganz und gar nicht zur Befreiung der Ainu beitrugen. Der schwerwiegendste Vorfall war der Anschlag auf die Präfekturverwaltung am 2. März 1973, bei dem zwei Menschen starben und über 90 verletzt wurden.¹⁷⁴

Außerdem kam es 1972 in Tōkyō zu einer Streitigkeit, als der Ainu-Tagelöhner 橋根直彦 Naohiko HASHINE von einem Tagelöhner koreanischer Herkunft als Ainu beschimpft wurde; die Auseinandersetzung endete mit dem Tod des Koreaners. Dieser Fall lenkte die Aufmerksamkeit über zwei Gerichtsinstanzen hin auf den Aspekt der Diskriminierung der Ainu in der

171 Er führte aus, dass der Begriff ursprünglich Menschen bezeichnet habe, „die an einem bestimmten Ort geboren sind und dort wohnen“: Unterhaus, 1. Unterausschuss des Haushaltsausschusses (7. März 1980), *supra* Fn. 127, 26 f.

172 「旧土人保護法」を廃止し、アイヌ系住民の民族的民主的権利を守る新立法措置をとること等に関する質問 [Anfrage u.a. dazu, dass das „Gesetz zum Schutz der Eingeborenen“ abgeschafft wird und neue gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden, um die ethnischen und demokratischen Rechte der Ainu-stämmigen Bewohner:innen zu schützen], Anfrage aus dem Oberhaus Nr. 91/23, Antwort des Premierministers vom 23. Mai 1980, 2.

173 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 93/2 (16. Oktober 1980) 29, 11.

174 Die Attentäter bezogen sich auf das Datum der Proklamation des SchutzG, kamen jedoch einen Tag zu spät: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 165–166. Der Vorfall kam im Parlament zur Sprache: 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 77/4 (4. März 1976) 86, 26. Ein Anhänger der Bewegung der Neuen Linken (新左翼 *Shin-sayoku*) wurde aufgrund dieses Vorfalls zum Tode verurteilt – das Urteil wurde letztinstanzlich bestätigt: OGH, 15. Juni 1994, 集刑 Shūkei 263, 627.

japanischen Gesellschaft.¹⁷⁵ Es gab zudem im Juli 1974 ein Gerichtsverfahren in 静内 Shizunai, bei welchem der der Tötung Angeklagte ein Ainu war und in dem dessen Verteidigung erfolglos vorbrachte, dass Hokkaidō kein japanisches Territorium und der Angeklagte kein japanischer Staatsbürger sei und somit japanisches Recht nicht zur Anwendung komme.¹⁷⁶

In dieser Zeit hatten sich neue Gruppen von Ainu-Aktivist:innen neben der Utari-Vereinigung gebildet. Die Utari-Vereinigung verfolgte einen eher assimilationistischen Kurs und war finanziell und personell von der Präfekturverwaltung abhängig, während die jungen Aktivist:innen, die auch Mitglieder der Utari-Vereinigung waren, einen radikaleren Kurs forderten. Gleichzeitig führte das gestiegene öffentliche Interesse an der Ainu-Frage auch dazu, dass zwei Oppositionsparteien, die Sozialistische Partei Japans (SPJ) und die Kommunistische Partei Japans (KPJ), Sonderkommittees zur Ainu-Frage einrichteten, die eine ähnliche Zielsetzung wie die Utari-Vereinigung verfolgten, was zur Stärkung ihrer Rolle als offiziöse Vertretung der Ainu beitrug.¹⁷⁷

Ende 1973 wurden die Ainu zum ersten Mal im Rahmen einer Plenardebatte zur Regierungserklärung des Premierministers erwähnt.¹⁷⁸ Auf eine

175 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 167; M. WINCHESTER, アイヌ戦後史の暴力批判論—遺骨問題と橋根直彦裁判を手がかりに [Eine kritische Theorie der Gewalt in der Nachkriegsgeschichte des Ainu-Volkes: Das Problem der menschlichen Überreste und der Prozess gegen Naohiko HASHINE als Leitfaden], 神田外語大学日本研究所紀要 Kanda Gaigo Daigaku Nihon Kenkyū-sho *Kiyō* 6 (2014) 59, 71–73. Nach Berufung wurde die Strafe vom Obergericht Tōkyō in der Berufung am 27. Juni 1974 von fünf auf vier Jahre reduziert: 差別は肩すかして境遇から減刑—アイヌ発言傷害致死 [Diskriminierung mit einem Achselzucken abgetan, die Strafe aufgrund der Umstände reduziert – Körperverletzung mit Todesfolge nach Ainu-Äußerung], 読売新聞 Yomiuri Shimbun, Morgenausgabe 28. Juni 1974, 18. Am 6. August 1990 kam es zu einem ähnlichen Vorfall unter Tagelöhnern an einem 寄場 *yoseba* genannten Versammlungsort von Tagelöhnern in Nagoya, bei dem ein Ainu einen Wajin tödlich verletzte: K. FUJII [藤井克彦], 寄せ場とアイヌ民族差別—寄せ場学会総会についての反省 [Yoseba und die Diskriminierung des Ainu-Volkes. Kritische Reflektion zur Mitgliederversammlung der Gesellschaft der Yoseba-Studien], 寄せ場学会通信 Yoseba Gakkai Tsūshin 14 (1991) 5; けんか死亡事件、アイヌ差別が発端 [Tödlicher Streit mit Ainu-Diskriminierung als Auslöser], 朝日新聞 Asahi Shimbun, Abendausgabe 21. September 1990, 14.

176 Wurde durch alle Instanzen zum OGH zurückgewiesen: OGH, 8. Juli 1977, 刑集 Keishū 205, 27.

177 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 168.

178 Im japanischen Parlament haben sich zwei Arten von Regierungserklärungen eingebürgert: 施政方針演説 *shisei hōshin enzetsu* [Erklärung über die Richtlinien der Regierung] zu Anfang einer ordentlichen Sitzungsperiode (常会 *jōkai*) und die 所信表明演説 *shoshin hyōmei enzetsu* [Erklärung zur Darlegung der eigenen Überzeugungen] zu Anfang einer außerordentlichen Sitzungsperiode (臨時会 *rinji-kai*) oder ei-

Frage eines Abgeordneten der Opposition, welche Maßnahmen die Regierung zu ergreifen gedenke, um die Benachteiligung der Ainu zu beseitigen, stimmte Premierminister 田中角栄 Kakuei TANAKA zu, dass die Situation der Ainu in verschiedenen Bereichen unter der durchschnittlichen der Bevölkerung insgesamt liege. Er führte die Begegnungsstätten als Beispiel an und verwies vage auf Bemühungen der Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensumfeldes und zur Wohlfahrt weiterzuentwickeln.¹⁷⁹ Aus dieser Zeit stammen auch Forderungen von Abgeordneten an die Regierung, eine Expertenkommission (審議会 *shingi-kai*) zur Ainu-Politik unter Einbeziehung der Ainu zu bilden.¹⁸⁰

1. Die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen

Während das Sozialministerium schon auf Grundlage des Gesetzes zur Verbesserung von Wohngebieten ab 1961 Einrichtungen wie Begegnungsstätten (生活館 *seikatsu-kan*), Gemeinschaftsbädern und Gemeinschaftswerkstätten finanzierte,¹⁸¹ führte die Präfekturverwaltung im Jahre 1972 die erste Untersuchung zu den Lebensumständen der Utari durch und brachte im folgenden Jahr die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen (ウタリ福祉対策 *Utari fukushi taisaku*) auf den Weg. In einer Parlamentssitzung im Jahre 1973 wurden die folgenden Aspekte als Hintergrund zu den Maßnahmen angeführt:¹⁸²

ner besonderen Sitzungsperiode, die im Anschluss an eine nach Auflösung des Unterhauses erfolgte Neuwahl einberufen wird (特別会 *tokubetsu-kai*). Vor allem zu Anfang einer ordentlichen Sitzungsperiode halten neben dem Premierminister auch andere Regierungsmitglieder Regierungserklärungen entweder im Plenum oder in Ausschüssen, jedoch erhalten die des Premierministers die größte Aufmerksamkeit.

179 官報 [Amtsblatt], 参議院 [Oberhaus] 72/2 (4. Dezember 1973) 17, 1–5.

180 Dieser Anregung des aus Hokkaidō stammenden Abgeordneten 岡田春夫 Haruo OKADA stimmte Sozialminister 齋藤邦吉 Kunikichi SAITŌ zu: 3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses im Unterhaus (5. März 1973), *supra* Fn. 166, 23. Ein Jahr später erinnerte der Abgeordnete den Minister an seine Zusage: 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第三分科会 [3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses] 72/4 (8. März 1974) 278, 23. Aus der Antwort lässt sich ableiten, dass die Regierung aus der Idee einer Expertenkommission mit Ainu-Beteiligung die Idee einer Koordinierungskonferenz der verschiedenen an der Ainu-Politik beteiligten Ministerialbehörden gemacht hatte, aber ohne Beteiligung der Ainu. Dies geschah am 30. Mai 1974 (s.u.).

181 衆議院 [Unterhaus], 社会労働委員会 [Sozial- und Arbeitsausschuss] 116/3 (16. November 1989) 60, 15; Oberhaus, 3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses (23. März 1960), *supra* Fn. 145, 18 f.

182 Sozial- und Arbeitsausschuss im Oberhaus (15. November 1973), *supra* Fn. 170, 1–3. Diese Punkte fassen eine Vor-Ort-Besichtigung durch den Sozial- und Arbeitsausschuss des Oberhauses zusammen und geben einen guten Überblick über die Problemfelder, die in den folgenden Jahrzehnten im Rahmen der Ainu-Politik und der Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen immer wieder diskutiert worden sind.

- Die Bestimmungen des SchutzG genügten nicht, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme der Ainu zu lösen. 1961 sei die Utari-Vereinigung entstanden,¹⁸³ und Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlergehens der Ainu seien ergriffen worden, wie z.B. die Verbesserung ihres Lebensumfeldes, ihrer Wohnsituation und die Förderung der Ausbildung ihrer Kinder, aber diese Maßnahmen seien immer noch unzureichend, um die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Ainu zu lösen.
- Die Untersuchung der Präfekturverwaltung habe eine Zahl von 105 von Ainu bewohnten „Utari-Gebieten“ (ウタリ地区 *Utari chiku*) ergeben, mit insgesamt 18.298 Personen in 4.558 Haushalten in 39 Kommunen.¹⁸⁴ Aufgrund der starken Abwanderung jüngerer Menschen in die Städte habe zudem die Zahl der Seniorenhaushalte zugenommen, die mit 6,7 % mehr als im Durchschnitt auf Sozialhilfe (生活保護 *seikatsu hogo*) angewiesen seien.¹⁸⁵
- Trotz der Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung benachteiligter Wohngebiete seit 1961 seien immer noch viele Gebiete benachteiligt. So bezögen 14,7 % der Haushalte ihr Trinkwasser noch immer nicht über eine Wasserleitung, in 86 % der Gebiete gebe es keine öffentlichen Badehäuser und an die 1.100 Haushalte verfügten noch immer über kein eigenes Bad in der Wohnung.
- Laut der Untersuchung der Präfekturverwaltung seien 63 % der Haushaltsmitglieder in der Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft tätig, davon 27 % als Berufslandwirte und 37,6 % als Berufsfischer, weswegen Umschulungsmaßnahmen nötig seien. Daneben seien viele Ainu noch als Kleinunternehmer in zwei Bereichen tätig, zum einen im traditionellen Kunsthandwerk mit Verkauf von Holzschnitzereien an Touristen und zum anderen führten sie aufgrund des Booms im Bereich der Gartensteine Betriebe, die entsprechende Steine gewönnen und verkauften. Die Kunsthandwerkbetriebe verfügten nur über eine geringe Produktivität und bedürften der Förderung und Unterstützung, und bei den Gartenstein-

183 1961 fand die Umbenennung der Ainu-Vereinigung in Utari-Vereinigung statt, nicht aber im eigentlichen Sinne eine Gründung: HOKKAIDŌ AINU KYŌKAI, *supra* Fn. 12, 4.

184 Ursprünglich erfassten die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen nur diejenigen Ainu, die in Ainu-Siedlungen lebten, und bezogen die Ainu in Sapporo nicht mit ein, da der Lebensstandard in den Kotan-Siedlungen als unterdurchschnittlich angesehen wurde: 衆議院 [Unterhaus], 決算委員会 [Rechnungsausschuss] 77/8 (20. Mai 1976) 260, 15.

185 Später wurde zum Vergleich nicht nur die Quote des Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch die Befreiung von der Gemeindesteuer (市町村民税 *Shichōson minzei*, nach Art. 295 des Gesetzes über regionale Steuern, 地方税法 *Chihō-zei-hō*, Gesetz Nr. 1950/226) hinzugezogen.

- betrieben stellten sich Fragen des Boden- und Naturschutzes sowie der Verfügbarkeit der Ressource bzw. der Nachhaltigkeit des Booms.
- Auch wenn 80,3 % der Ainu-Haushalte in Häusern lebten, die ihnen gehören, seien diese Holzbauten von schlechter Qualität. 28,7 % der Häuser seien mehr 21 Jahre alt und 70 % der Häuser seien dringend reparatur- und renovierungsbedürftig.
 - Im Bildungsbereich zeigten sich immer noch große Benachteiligungen. So liege die präfekturweite Quote der Mittelschüler, die dort für ihren Schulbesuch ein Stipendium zur Unterstützung erhielten, bei 2,8 %, bei den Ainu betrage diese aber 29,8 %. Was den Besuch der Oberschule [nach Ende der Schulpflicht] angehe, besuchten präfekturweit 73,5 % der entsprechenden Jahrgangsstufe eine Oberschule, bei den Ainu seien es nur 41,6 %, obwohl 70 % der Haushalte einen Oberschulbesuch für ihre Kinder wünschten. Hier sei eine Ausweitung der Förderung nötig. Auch zwingt die wirtschaftliche Situation viele dazu, mehrere Beschäftigungen aufzunehmen. In 338 Haushalten lebten Kinder, die sechs Jahre oder jünger seien und deren beide Elternteile arbeiteten. Die Kinderbetreuung müsse daher verbessert werden.
 - Die Bewahrung und Erforschung der Sprache und Kultur der Ainu wurde ebenfalls angesprochen. Es gebe nur wenige Personen, die die Ainu-Sprache beherrschten. Dabei wurden auch die Bemühungen von Shigeru KAYANO angesprochen, damals Vorsitzender der Vereinigung für die Bewahrung des Kulturgutes von Hokkaidō (北海道文化財保護協会 *Hokkaidō bunka-zai hogo kyōkai*), der zwecks Bewahrung und Forschung 350 Stunden an Aufzeichnungen der Ainu-Sprache verschriftlicht und ins Japanische übersetzt habe. Seiner Aussage nach gebe es keine vergleichbaren Bemühungen an staatlichen japanischen Universitäten, und daher müsse der Staat größere Anstrengungen unternehmen, um die Ainu-Kultur zu bewahren, Forschungsvorhaben zu finanzieren und geeignete Personen auszubilden.¹⁸⁶

Die Maßnahmen liefen in der ersten Förderperiode über einen Zeitraum von sieben Jahren von 1974 bis 1981 mit einem Gesamtbetrag von fast 1 Mrd. Yen und wurden zu 41 % vom Staat finanziert. Zur Umsetzung der Förde-

186 Drei Jahre später wurden die Verdienste der zu dem Zeitpunkt verstorbenen Sprachwissenschaftler 金田一京助 Kyōsuke KINDAICHI und 知里真志保 Mashiho CHIRI um die Ainu-Sprache gewürdigt: 衆議院 [Unterhaus], 決算委員会 [Rechnungsausschuss] 77/8 (20. Mai 1976) 260, 18; auch KAYANO schreibt von seiner Begegnung mit beiden: KAYANO, *supra* Fn. 100, Kap. 10 und Kap. 11. Ein weiteres aufgerufenes Thema sind *uepeker*, die traditionellen Prosaerzählungen der Ainu, für deren Aufzeichnung es eine kleine Förderung durch das Kultusministerium gab: 3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses im Unterhaus (8. März 1974), *supra* Fn. 180, 25.

zung zog die Präfekturverwaltung die Utari-Vereinigung heran, deren Rolle dadurch weiter anwuchs. Anfänglich waren die Maßnahmen auf distriktbezogene Maßnahmen, individuelle Maßnahmen und Unterstützung von Organisationen aufgeteilt, doch die Maßnahmen zielten insgesamt auf die Bereiche Wohnen, Bildung, Kultur, Arbeit und Lebensunterhalt ab. Exemplarisch zu nennen sind etwa Maßnahmen zur Förderung der Anstellung von Ainu (ウタリ雇用促進事業 *Utari koyō sokushin jigyō*) und Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Reisekosten im Zusammenhang mit dem Besuch einer weiterführenden Schule (高等学校等通学費助成事業 *kōtō gak-kō-tō tsūgaku-hi jōsei jigyō*)¹⁸⁷ Für die zweite Förderperiode von 1981 bis 1988 wurden mit der Förderung der Industrie und der Weitergabe und Bewahrung des kulturellen Erbes der Ainu zusätzliche Schwerpunkte gesetzt.

Nach einem Treffen mit der Regierungspartei LDP im Jahr 1969 war der Utari-Vereinigung die Einarbeitung der Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen in das Gesetz über besondere Maßnahmen zur Angleichung (nachfolgend: AngleichG)¹⁸⁸ angeboten worden, das zur Unterstützung der 部落民 Burakumin genannten sozialen Minderheit erlassen worden war.¹⁸⁹ Dies hatte der damalige Vorsitzende 野村義一 Gi'ichi NOMURA jedoch mit dem Hinweis abgelehnt, dass die Situation der Ainu und der Burakumin grundsätzlich unterschiedlich sei.¹⁹⁰ Auch wenn es daher keine konkrete gesetzliche Grundlage für die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen gab,¹⁹¹ lehnten sich die Maßnahmen dennoch an das AngleichG an. Oft war der staatliche Finanzierungsanteil hinsichtlich der Maßnahmen für die Burakumin höher als bei den Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen, was mehrfach im Parlament als ungleich kritisiert wurde.¹⁹²

187 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 168–169; T. TSUNEMOTO, Chapter 9: Requests for Ainu Policy Measures, in: Onai (Hrsg.), *Living Conditions and Consciousness of Present-day Ainu: Report on the 2008 Hokkaido Ainu Living Conditions Survey*, 117.

188 同和对策事業特別措置法 *Dōwa taisaku jigyō tokubetsu sochi-hō*, Gesetz Nr. 1969/60.

189 Wörtlich “Siedlungseinwohner:in”. Die Verwendung der Bezeichnung ist unter den Burakumin umstritten, teilweise werden von offizieller Seite auch Bezeichnungen verwendet, die sich auf die Gebiete beziehen, in denen die Burakumin wohnen: in Anlehnung an das AngleichG gibt es die Bezeichnung 同和地区 *dōwa chiku* [Gebiete, in denen Angleichungsmaßnahmen durchgeführt werden], während die Wissenschaft jetzt 被差別部落 *hi-sabetsu buraku* [diskriminierte Siedlungen] verwendet: A. KOBAYAKAWA, *Japan's Modernization and Discrimination: What are Buraku and Burakumin?*, *Critical Sociology* 47 (2021) 111, 112–115.

190 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 181.

191 Kabinettsausschuss im Oberhaus (23. März 1982), *supra* Fn. 169, 25; Kabinettsausschuss im Unterhaus (7. Mai 1997), *supra* Fn. 5, 10.

192 Sozial- und Arbeitsausschuss im Oberhaus (15. November 1973), *supra* Fn. 170, 3; Rechnungsausschuss im Unterhaus (20. Mai 1976), *supra* Fn. 184, 18 f.; 衆議院

Da die verschiedenen Maßnahmen der Präfekturverwaltung im Rahmen der Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereich von bis zu zehn verschiedenen Ministerialbehörden¹⁹³ fielen, machte dies eine stete Koordination untereinander erforderlich. Zu diesem Zweck richtete die Regierung am 30. Mai 1974 die Koordinierungskonferenz der an den Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen in Hokkaidō beteiligten Ministerialbehörden (北海道ウタリ福祉対策関係省庁連絡会議 *Hokkaidō Utari fukushi taisaku kankei shōchō renraku kaigi*) ein. Die Hokkaidō-Entwicklungsbehörde sollte als Schnittstelle bei dieser Koordinierungskonferenz fungieren.¹⁹⁴

2. Diskriminierung und Menschenrechte in der parlamentarischen Debatte

Für Diskriminierungsfragen war das Justizministerium mit seinem Büro für Menschenrechtsschutz¹⁹⁵ zuständig. Daneben waren im Jahr 1948 die ehrenamtlichen Beauftragten für Menschenrechtsschutz (人権擁護委員 *jinken yōgo i'in*) eingeführt worden, die unter Einbeziehung der örtlichen Kommunen durch den Justizminister oder die Justizministerin ernannt werden.¹⁹⁶

[Unterhaus], 文教委員会 [Bildungs- und Kulturausschuss] 91/9 (2. April 1980) 240, 22 f.; 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第三分科会 [3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses] 96/2 (27. Februar 1982) 104, 3 f.; Kabinettsausschuss im Oberhaus (23. März 1982), *supra* Fn. 169, 25.

193 Ministerialbehörden (省庁 *shō-chō*) haben einen Staatsminister oder eine Staatsministerin im Kabinettsrang (國務大臣 *kokumu daijin*) an der Spitze: Ministerien (省 *shō*) einen Minister oder eine Ministerin (大臣 *daijin*), Behörden (庁 *chō*) einen Leiter oder eine Leiterin (長官 *chōkan*). In einer Parlamentsdebatte zählte der damalige Leiter der Hokkaidō-Entwicklungsbehörde 粕谷茂 Shigeru KASUYA neben seiner eigenen die folgenden Ministerialbehörden auf: das Premierministeramt 総理府 *Sōri-fu*, das Finanzministerium 大蔵省 *Ōkura-shō*, das Kultusministerium 文部省 *Monbu-shō*, das Sozialministerium 厚生省 *Kōsei-shō*, das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Forsten 農林水産省 *Nōrin Suisan-shō*, das Ministerium für Handel und Wirtschaft 通商産業省 *Tsūshō Sangyō-shō*, das Arbeitsministerium 労働省 *Rōdō-shō*, das Bauministerium 建設省 *Kensetsu-shō*, und das Ministerium für Selbstverwaltung 自治省 *Jichi-shō*: 参議院 [Oberhaus], 予算委員会 [Haushaltsausschuss] 112/9 (17. März 1988) 49, 3.

194 衆議院 [Unterhaus], 内閣委員会 [Kabinettsausschuss] 107/5 (30. Oktober 1986) 65, 3.

195 人権擁護局 *jinken yōgo-kyoku*, über die regionalen Büros für Justizangelegenheiten (法務局 *Hōmu-kyoku*) in den Regionen vertreten.

196 人権擁護委員令 *Jinken yōgo i'in-rei* [Anordnung über die Beauftragten für Menschenrechtsschutz], Regierungsverordnung Nr. 1948/168, 人権擁護委員法 *Jinken yōgo i'in-hō* [Gesetz über die Beauftragten für Menschenrechtsschutz], Gesetz Nr. 1949/139, geändert durch Gesetz Nr. 1953/71. Die Arbeit dieser Gremien in Bezug auf die Ainu wurde in dieser Zeit in Frage gestellt: 1. Unterausschuss des Haushaltsausschusses im Unterhaus (7.3.1980), *supra* Fn. 127, 26.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte über das SchutzG kam wiederholt auch das Thema der Diskriminierung zur Sprache. In Gegensatz zu früher bestand nun die Bereitschaft, die historische Diskriminierung der Ainu zuzugeben. Am 9. März 1973 hatte der Präfekturgouverneur von Hokkaidō, 堂垣内尚弘 Naohiro DŌGAKINAI, in der Präfekturversammlung sein aufrichtiges Bedauern darüber ausgesprochen, dass „die Utari in unserer langen Geschichte von über 100 Jahren seit Errichtung der Präfektur unter anderem aufgrund von Vorurteilen einiger herzloser Menschen viele Härten erlitten haben“.¹⁹⁷ Ein Jahr später darauf angesprochen, pflichtete der Leiter der Hokkaidō-Entwicklungsbehörde (und Mitglied des Kabinetts) 町村金五 Kingo MACHIMURA dem bei.¹⁹⁸

Anders verhielt es sich mit der Frage, ob die Ainu gegenwärtig diskriminiert würden. Hier war die Position der Regierung, dass die Ainu als japanische Staatsangehörige die gleichen Rechte genössen, aber in verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen benachteiligt seien, weswegen aber die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen erlassen worden seien. In parlamentarischen Debatten wurde von Abgeordneten anhand der bereits erwähnten sozio-ökonomischen Daten sowie Befragungen¹⁹⁹ die Frage aufgeworfen, inwieweit die Ainu in den Bereichen der Bildung, Arbeit und auch der Partnerwahl eine Diskriminierung erführen. Die Regierung vermied dabei in parlamentarischen Debatten, Stellung zu beziehen, ob diese Benachteiligung ethnisch begründet sei.²⁰⁰ Im November 1975 hatte Premi-

197 北海道議会 [Präfekturversammlung von Hokkaidō], 1973/1/6 (9. März 1973) 487.

198 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第三分科会 [3. Unterausschuss des Haushaltsausschusses] 72/4 (8. März 1974) 278, 24

199 Rechnungsausschuss im Unterhaus (20. Mai 1976), *supra* Fn. 184, 16: Ausführlich wird eine Befragung in Asahikawa, der Stadt mit den meisten Ainu in Hokkaidō, angeführt. Dort hatte die Lehrerin 荒井和子 Kazuko ARAI im Jahr 1974 fast 400 Schüler:innen der 5. und 6. Grundschulklassen an 17 Schulen zu ihren Vorstellungen über die Ainu befragt. Auf die Frage, wie die Ainu lebten, wurde geantwortet, dass die Ainu im Tourismus arbeiteten (45 %) und vom Fischen und Jagen lebten (28 %). Auf die Frage, wie sich das Leben der Ainu von denen der ethnischen Japaner:innen unterscheidet, antworteten sie, dass sie ein rückständiges Leben führten und arm seien, dass sie ein den Japaner:innen verhasstes Leben führten, dass sie in Häusern aus Stroh wohnten, dass sie im Winter Bären fingen und deren Fleisch aßen, dass die Ainu im Gegensatz zu den Schüler:innen kein Geld kannten, dass sie ein primitives Leben führten und nicht arbeiteten und dass sie weder Maschinen verwendeten noch Dinge kauften. Eine andere Befragung in Tōkyō ergab, dass viele Ainu die Erfahrung gemacht hätten, von Nicht-Ainu diskriminiert worden zu sein.

200 Der Abgeordnete 渋谷邦彦 Kunihiko SHIBUYA ging bei seiner Frage neben einer Bemerkung zur Partnerwahl vor allem auf die von ihm vermutete Diskriminierung der Ainu in der Arbeitswelt ein: 参議院 [Oberhaus], 外務委員会 [Auswärtiger Ausschuss] 87/12 (24. Mai 1979) 200, 13.

erminister 三木武夫 Takeo MIKI auf einer Veranstaltung davon gesprochen, dass Japan ein Land mit hohem Bildungsstandard sei und weder Rassenprobleme noch Krieg kenne. Im Parlament verteidigte sich MIKI mit dem Hinweis, dass er einen Vergleich zu den Rassenproblemen der Vereinigten Staaten gezogen habe, und, auf die Ainu angesprochen, erklärte er, dass trotz der im demokratischen Japan erfolgten Gleichstellung vor dem Gesetz immer noch „gesellschaftliche Konventionen“ nachwirkten. Er bekräftigte zudem, dass Japan „eine homogene Nation“ (同質の民族 *dōshitsu no minzoku*) sei.²⁰¹

Im Jahr 1982 forderte Utari-Vereinigung in der Frage der menschlichen Überreste der Ainu von der medizinischen Fakultät die Rückgabe der Gebeine und bezüglich der Darstellung der Ainu in Schulbüchern für die Oberschule reichte sie ein Protestschreiben beim Kultusministerium ein. Mit diesen Angelegenheiten sollte sich das Parlament aber erst später beschäftigen.²⁰²

3. Internationale Verträge

Die internationalen Verträge mit Ainu-Bezug, die Japan vor dem Krieg abgeschlossen hatte, hatten keinen Widerhall in der Öffentlichkeit gefunden, wohl auch, weil nach Art. 13 Reichsverf. der Kaiser das Recht hatte, internationale Verträge abzuschließen, ohne den Reichstag einbinden zu müssen. Dies war jetzt in der Nachkriegsordnung anders, nach Art. 61 JV muss das Parlament den von der Regierung abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen zustimmen, was die Möglichkeit einer parlamentarischen Debatte eröffnet hat.

Nach dem Scheitern des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes war die Frage bei Gründung der Vereinten Nationen (UN) 1945 erst einmal ausgeklammert worden;²⁰³ weder in der UN-Charta noch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind Minderheitenrechte explizit aufgeführt.²⁰⁴ Im Jahr 1947 richtete die UN-Menschenrechtskommission den

201 参議院 [Oberhaus], 予算委員会 [Haushaltsausschuss] 76/7 (6. November 1980) 36, 27.

202 HOKKAIDŌ AINU KYŌKAI, *supra* Fn. 12, 4. Das Parlament sollte sich mit diesen Angelegenheiten erst nach Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs der Utari-Vereinigung beschäftigen. S. dazu in Teil 2 des Beitrages in: ZJapanR/J.Japan.L. 53 (in Vorbereitung für 2022).

203 P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities* (1991) 38–41; H. WEBER, *Der Minderheitenschutz des Völkerbundes*, in: Mohr (Hrsg.), *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa* (1996) 3, 16–18.

204 THORNBERRY, *supra* Fn. 203, 118–123 und 133–137. Allerdings Art. 1(3) mit Bezug auf Schutz vor Diskriminierung: M. MOHR, *Die Vereinten Nationen und der*

Unterausschuss zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten ein,²⁰⁵ ein Gremium, das sich zunächst verstärkt mit der Frage der Diskriminierung beschäftigte.²⁰⁶ Im Jahr 1948 beschloss die UN-Vollversammlung mit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes²⁰⁷ das erste völkerrechtliche Vertragswerk, das einen Bezug zum Minderheitenschutz aufweist.²⁰⁸

Noch vor seinem Beitritt zu den UN am 18. Dezember 1956 war Japan 1951 erneut Mitglied der ILO geworden. Die ILO, die sich schon vor dem Krieg mit dem Thema der indigenen Arbeitskräfte beschäftigt hatte, nahm diesen Faden wieder auf, indem sie nach längerer Diskussion 1951 erneut einen Sachverständigenausschuss zu dem Thema einsetzte, der den Auftrag bekam, Forschungen zur Situation der indigenen Arbeitskräfte weltweit zu betreiben.²⁰⁹ Er legte bis 1955 mehrere Schriften und Berichte vor, in denen – wenn auch nur kurz – auch die Rede von den Ainu war.²¹⁰

Im Juni 1957 verabschiedete die 40. Internationale Arbeitskonferenz der ILO das Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen (Übereinkommen Nr. 107) sowie Empfehlungen mit dem gleichlautenden Titel.²¹¹ Der Zweck des Übereinkommens war der

Minderheitenschutz. Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Mohr (Hrsg.), *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa* (1996) 85, 86.

205 Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Im Jahr 1999 umbenannt in den Unterausschuss zur Förderung und Schutz der Menschenrechte (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights), dann 2006 mit Ersetzung der Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights) durch den Menschenrechtsrat (Human Rights Council) abgeschafft.

206 H. VOLGER, *Die Reform des Minderheitenschutzes in den Vereinten Nationen*, in: Hüfner (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Erneuerung und Krise* (1994) 173, 179 f.

207 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9. Dezember 1948, 78 U.N.T.S. 277, ratifiziert durch 152 Staaten (Stand: 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 12. Januar 1951. Deutscher Text: Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu der Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, BGBl. 1954 II, 729. Japan ist bis heute nicht beigetreten, vgl. Debatte hierzu: 衆議院 [Unterhaus], 法務委員会 [Justizausschuss] 185/4 (5. November 2013) 55, 14 f.

208 THORBERRY, *supra* Fn. 203, 59.

209 Der gesamte Verlauf kann en détail hier nachgelesen werden: E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, Rn. 34–58.

210 INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION, *Living and Working Conditions of Indigenous Populations in Independent Countries* (1956) 56.

211 Convention (No.107) concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-tribal Populations in Independent Countries, 26. Juni 1957,

Schutz und die Eingliederung von in Stämmen lebenden oder stammesähnlichen Bevölkerungsgruppen, deren sozio-ökonomische Verhältnisse einer „weniger fortgeschrittenen Stufe“ entsprechen (Art. 1 Abs. 1 lit. a). Neben einer allgemeinen Schutzpflicht des Staates diesen Bevölkerungsgruppen gegenüber (Art. 3) sah das Übereinkommen – wenn auch mit Einschränkungen – vor, das Wohnheitsrecht dieser Gruppen zu berücksichtigen und ihnen die Bewahrung ihrer Bräuche und Einrichtungen zu gestatten (Art. 7), Systeme der sozialen Sicherheit auch auf sie auszudehnen (Art. 19), ihre Muttersprache zu schützen (Art. 23 Abs. 3) und erzieherische Maßnahmen bei der übrigen Bevölkerung zu ergreifen, um Vorurteile gegen die zu schützenden Bevölkerungsgruppen zu beseitigen (Art. 25). Außerdem sah das Übereinkommen in Artt. 11–14 den umfassenden Schutz der Landrechte der zu schützenden Bevölkerungsgruppen vor, sowohl von individuellen als auch kollektiven Eigentumsrechten. Trotz der provisorischen Natur vieler Bestimmungen, die von der Eingliederung (=Assimilation) in die Mehrheitsbevölkerung ausgehen, und des paternalistischen Grundtons gilt das Übereinkommen angesichts des frühen Zeitpunkts seiner Verabschiedung als modellhaft.

Japan hatte bereits 1953 in Hinblick auf das vor dem Krieg abgeschlossene Übereinkommen über die Anwerbung von eingeborenen Arbeitskräften²¹² gegenüber der ILO erklärt, dass Japan mit dem Krieg alle abhängigen Gebiete verloren habe und es demzufolge in Japan auch keine Arbeitskräfte mehr gebe, auf die das Übereinkommen zutreffe.²¹³ Die japanische Regierung ging auf die Existenz der Ainu nicht ein, und trotz deren Erwähnung im Bericht des ILO-Sachverständigenausschusses trat Japan dem ILO-Übereinkommen Nr. 107 nicht bei.²¹⁴

Dem UNESCO-Übereinkommen von 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen,²¹⁵ das Minderheiten u. a. ein Recht einräumt, unter be-

328 U.N.T.S. 247, ratifiziert durch 17 Staaten (Stand 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 2. Juni 1959. Deutsche Übersetzung: WAGNER, *supra* Fn. 105, 82.

212 ILO-Konvention Nr. 50, *supra* Fn. 105.

213 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 156 f.; Die Frage wurde durch den Abgeordneten 池端清一 Seiichi IKEHATA aufgeworfen: 衆議院 [Unterhaus], 予算委員会第四分科会 [4. Unterausschuss des Haushaltsausschusses] 112/1 (9. März 1988) 73, 6 f.

214 Hierzu erklärte der Arbeitsminister 中村太郎 Tarō NAKAMURA, dass die Regierung den Abschluss von internationalen Übereinkommen sehr ernst nehme und sich noch weiter damit beschäftigen wolle: 4. Unterausschuss des Haushaltsausschusses im Unterhaus (9. März 1988), *supra* Fn. 214, 7.

215 Convention Against Discrimination in Education, 15. Dezember 1960, 429 U.N.T.S. 63, ratifiziert durch 108 Staaten (Stand: 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 22. Mai 1962. Deutscher Text: Gesetz zu dem Übereinkommen vom 15. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und zu dem Protokoll vom

stimmten Bedingungen Schulunterricht in der Muttersprache durchzuführen (Artt. 2 lit. b, 5 Abs. 1 lit. c), trat Japan ebenfalls nicht bei, dem 1965 von der UN-Vollversammlung angenommenen Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung²¹⁶ erst 1995.

In dieser Hinsicht ist die japanische Haltung in der unmittelbaren Phase nach dem UN-Beitritt also als zurückhaltend zu bezeichnen. Ein Vertragswerk, das die internationale und innerjapanische Situation nachhaltig verändern sollte, ist jedoch der 1966 von der Generalversammlung angenommene und 1976 in Kraft getretene Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend: IPbpR).²¹⁷ In Art. 27 etablierte der IPbpR das Recht auf Minderheitenschutz als universelle Norm des Völkerrechts.²¹⁸ Dort ist geregelt, dass in Staaten, in denen ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten existieren,²¹⁹ diesen das Recht, ihre Kultur zu pflegen, ihre Religion auszuüben oder sich ihrer Muttersprache zu bedienen, nicht verwehrt werden dürfe. Gleichzeitig regelt Art. 40 eine regelmäßige Berichtspflicht der Staaten gegenüber dem als Vertragsorgan einzurichtenden Menschenrechtsausschuss, was das erste Mal ein Jahr nach dem Beitritt zu

18. Dezember 1962 über die Einrichtung einer Schlichtungs- und Vermittlungskommission vom 9. Mai 1968, BGBl. 1968 II, 385. Vgl. THORNBERRY, *supra* Fn. 203, 287–290.

216 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 7. März 1966, ratifiziert durch 182 Staaten (Stand 1. Oktober 2021), 660 U.N.T.S. 195, in Kraft getreten am 4. Januar 1969, ratifiziert durch Japan am 15. Dezember 1995 (Vertrag Nr. 1995/26). Deutscher Text: Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 9. Mai 1969, BGBl. 1969 II, 961.

217 International Covenant on Civil and Political Rights, 19. Dezember 1966, 999 U.N.T.S. 171, ratifiziert durch 173 Staaten (Stand: 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 23. März 1976, ratifiziert durch Japan am 21. Juni 1979 (Vertrag Nr. 1979/7) Deutscher Text: Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. 1973 II, 1533. Auch UN-Zivilpakt genannt. Zusammen mit seinem „Zwillingspakt“, dem UN-Sozialpakt (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19. Dezember 1966, 993 U.N.T.S. 3, ratifiziert durch 171 Staaten (Stand 1. Oktober 2021), in Kraft getreten am 3. Januar 1976), und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A(III), U.N. Doc. A/811 (1948)) sowie weiteren Protokollen zur Umsetzung der Pakte bildet er die Internationale Menschenrechtscharta der UN.

218 VOLGER, *supra* Fn. 206, 186 f.; THORNBERRY, *supra* Fn. 203, 141 f.

219 Die deutsche Übersetzung (BGBl., *supra* Fn. 216, 1545) ist unglücklich, da die englische Fassung „In those States, in which [...] minorities exist“ hat, und dies als „In Staaten mit [...] Minderheiten“ übersetzt ist. Das Wort „exist“ wird herangezogen, um eine Anwendung des Art. 27 nur auf Minderheiten abzuleiten, die sich schon seit längerer Zeit im Mitgliedsstaat befinden: VOLGER, *supra* Fn. 206, 187.

geschehen hat. Japan trat 1978 bei und erklärte in seinem ersten Bericht zum IPbpR 1980, dass alle Einwohner Japans das Recht genössen, ihre Kultur zu pflegen, ihre Religion auszuüben oder sich ihrer Muttersprache zu bedienen, aber keine Minderheiten im Sinne des Art. 27 in Japan existierten.²²⁰ Der Menschenrechtsausschuss beschäftigte sich auf seiner Tagung in Bonn im Oktober 1981 mit dem japanischen Bericht und verwies im Hinblick auf Art. 27 auf die Situation der Koreaner:innen, der Buraku-min, der Ainu und der Ryukyuaner:innen²²¹. In seiner Antwort ging der japanische Vertreter nicht auf die Ryukyuaner:innen ein, erklärte aber zu den drei anderen Gruppen, warum sie der Ansicht der japanischen Regierung nicht unter Art.27 fielen:

- die Buraku-min, die als *Dōwa people*²²² bezeichnet werden sollten, seien japanische Staatsangehörige und unterschieden sich in ethnischer, kultureller oder religiöser Weise nicht von anderen Japaner:innen,
- die Ainu, die als *Utari people* bezeichnet werden sollten, seien ebenfalls japanische Staatsangehörige und vor dem Gesetz gleichberechtigt, der japanische Vertreter ging so weit zu erklären, dass aufgrund der Veränderungen seit der Meiji-Restauration heute ein Unterschied in ihrem Lebensstil „nicht mehr erkennbar“ sei,
- Koreaner:innen seien als ausländische Staatsangehörige²²³ nicht wahlberechtigt, hätten aber unter dem Übereinkommen mit der Republik Korea besondere Rechte und auch Zugang zu einigen Sozialleistungen.²²⁴

In der Zwischenzeit hatte sich auch der UN-Unterausschuss zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten ernsthaft der

220 H.R.C., Consideration of reports submitted by States parties under Article 40 of the Covenant. Initial reports of States parties due in 1980. Addendum. Japan, H.R.C OR, 12th Sess., U.N. Doc. CCPR/C/10/Add.1 (1980) 12.

221 H.R.C., Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, H.R.C. OR, 12th Sess., 319th mtg., U.N. Doc. CCPR/C/SR.319 (1981) Rn. 18, 41, 66; H.R.C., Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant (continued), H.R.C. OR, 12th Sess., 321st mtg., U.N. Doc. CCPR/C/SR.320 (1981) Rn. 5, 25.

222 Hier und nachfolgend aufgrund der Zweideutigkeit des englischen Begriffs *people* als „Volk“ oder „Leute“ wird dieser unverändert im Text verwendet.

223 Denjenigen, die sich nicht für die Annahme der Staatsbürgerschaft der Republik Korea entschieden hätten, sei unter dem Gesetz zur Annahme der Potsdamer Deklaration (ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律 *Potsudamu sengen no judaku ni tomonai hassuru meirei ni kansuru ken ni motozuku Gaimu-shō kankei sho-meirei no sochi ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 1952/126) der Aufenthalt in Japan ohne eine Aufenthaltsberechtigung gestattet.

224 H.R.C. OR, 12th Sess., 324th mtg., U.N. Doc. CCPR/C/SR.324 (1981) Rn. 45–49.

Minderheitenfrage zugewandt.²²⁵ 1979 beschrieb Francesco CAPORTORTI in seinem Bericht an den Unterausschuss die Situation der Minderheiten weltweit und schlug auch eine heute allgemein anerkannte Definition von Minderheiten vor.²²⁶ 1982 legte José R. Martínez COBO dem Unterausschuss seinen Bericht zu der Situation der indigenen Bevölkerungsgruppen vor.²²⁷ All dies sollte im japanischen Parlament erst 1986 zur Sprache kommen.²²⁸

4. *Gesetzentwurf der Ainu-Vereinigung für ein Ainu-Gesetz 1984*

Angesichts der in diesem Kapitel beschriebenen Entwicklungen stellte sich die Frage für die Utari-Vereinigung nach der Positionierung zwischen ihrem traditionell assimilationistischen Kurs und der Forderung der jungen Ainu-Aktivist:innen nach einer stärkeren Zurschaustellung einer Ainu-Identität.²²⁹ Auch begann sie, sich stärker um internationalen Austausch mit Vertreter:innen von indigenen Organisationen weltweit zu bemühen. Nach vereinzelt Kontakten auf bilateraler Ebene nahm 1981 成田得平 Tokuhei NARITA als erster Ainu an der dritten Weltkonferenz der indigenen Völker in Canberra teil.²³⁰ So konnte die ursprünglich stark assimilationistisch geprägte Führungsgeneration der Utari-Vereinigung wichtige Eindrücke davon sammeln, was indigene Völker im Ausland forderten und teilweise bereits erreicht hatten.

Die Vereinigung hatte immer mehr die Funktion einer Vertretung für alle Ainu angenommen, und der Vorstand unter ihrem Vorsitzenden 野村義一 Gi'ichi NOMURA kam zum Schluss, dass die Beibehaltung und der Ausbau der Wohlfahrtsmaßnahmen, die für die Mehrheit der Mitglieder von großer Bedeutung waren, vereinbar war mit einer behutsamen Wiederherstellung von indigenen Rechten und der in der Zwischenzeit erfolgten Herausbildung einer Identität als Volk der Ainu (アイヌ民族 *Ainu minzoku*), das seit Menschengedenken *Ainu mosir* bewohnt. 1981 begann der 1979 von der Utari-Vereinigung gebildete Sonderausschuss (特別委員会 *tokubetsu i'in-*

225 MOHR, *supra* Fn. 204, 86

226 E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, para. 568.

227 E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6.

228 S. dazu in Teil 2 des Beitrages in: ZJapanR/J.Japan.L. 53 (in Vorbereitung für 2022).

229 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 172–176.

230 World Conference of Indigenous People (WCIP), entstanden aus der Initiative von indigenen Aktivist:innen: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 171 f.

kai) sich mit der Frage eines Ainu-Gesetzes zu beschäftigen.²³¹ Zeitgleich drohte das AusgleichG im Jahr 1982 außer Kraft zu treten, weswegen es zu einer vermehrten gesellschaftlichen Debatte über die Situation der Buraku-min kam und Forderungen von Vereinigungen der Buraku-min nach einem Rahmengesetz für die Befreiung der Buraku (部落解放基本法 *Buraku kaihō kihon-hō*) gestellt wurden.²³² Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Sonderausschuss in 26 Sitzungen einen Entwurf eines Ainu-Gesetzes und ließ ihn auf sechs Versammlungen der örtlichen Sektionen der Utari-Vereinigung diskutieren. Am 27. Mai 1984 wurde der Gesetzesentwurf für ein Ainu-Gesetz (nachfolgend: AinuG-E)²³³ von der Mitgliederversammlung der Utari-Vereinigung beschlossen.

a) Präambel und Gesetzesbegründung

Laut Präambel sollte Ziel des Gesetzes sein, die Existenz der Ainu als Volk mit seiner eigenen Kultur anzuerkennen, den Stolz, über den sie als Volk verfügen, im Rahmen der japanischen Verfassung zu respektieren und deren ethnischen Rechte zu garantieren.

Direkt nach der Präambel führte der Entwurf in einem Abschnitt die Gründe für das Gesetz auf. Dort wurden die Ainu als indigenes Volk (先住民族 *senjū minzoku*) von *Ainu mosir* bezeichnet, das Hokkaidō, die Kurilen und Sachalin umfasste. Es wurden unter anderem folgende aus Sicht der Ainu entrechtende und diskriminierende Maßnahmen aufgezählt:

- die Invasion und Unterdrückung durch das Tokugawa-Bakufu und das Matsumae-Fürstentum, angesichts deren die Ainu dennoch an ihrer ethnischen Eigenständigkeit festgehalten hätten,
- die einseitige Eingliederung von *Ainu mosir* als Staatsterritorium ohne Verhandlung mit den Ainu,
- die Abtretung von Sachalin und der nördlichen Kurilen an Russland, was die dort ansässigen Ainu dazu zwang, ihre Heimat zu verlassen,
- der Verlust ihres Landes, die Einschränkung von Jagd und Lachsfang und des Sammelns von Feuerholz,
- eine massenhafte Einwanderung von Wajin und eine Assimilationspolitik, welche die Würde der Ainu mit Füßen trat,

231 Wichtigste Personen hier laut SIDDLE, *supra* Fn. 11, 182: 野村義一 Gi'ichi NOMURA, 貝澤正 Tadashi KAIZAWA, 小川隆吉 Ryūkichī OGAWA, 山川力 Tsutomu YAMAKAWA.

232 SIDDLE, *supra* Fn. 11, 181.

233 アイヌ民族に関する法律 (案) *Ainu minzoku ni kansuru hōritsu (an)*, 27. Mai 1984. Englische Übersetzung in: SIDDLE, *supra* Fn. 11, 196–200.

- die Beschränkung auf landwirtschaftliche Betätigung auf zugewiesene Flächen, und die Zerstörung der *kotan*-Strukturen durch die Agrarreform nach dem Krieg,
- der Verlust ihrer Muttersprache durch den Schulunterricht,
- die anhaltende Diskriminierung der Ainu bei der Arbeitssuche innerhalb und außerhalb von Hokkaidō, mit Armut als Folge, die wiederum die Lebenschancen der Kinder der Ainu beschränkt.

Die Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen wurden als unsystematische Anhäufung von Einzelmaßnahmen kritisiert, die zudem die Verantwortung des Staates verschleierten, und durch ein grundlegendes und umfassendes System ersetzt werden müssten, das auf Grundlage der Wiederherstellung der ethnischen Rechte der Ainu die Rassendiskriminierung beseitigt, eine Bildung im Sinne des Ainu-Volkes (民族教育 *minzoku kyōiku*) sowie seine Kultur fördert und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Ainu sichert. Die Ainu-Frage wurde als beschämendes Vermächtnis des japanischen Modernisierungsprozesses angesehen, dem sich die japanische Regierung stellen müsse. Das demütigende und diskriminierende SchutzG müsse abgeschafft und durch ein neues Gesetz für alle Ainu ersetzt werden. Der Entwurf des Gesetzes, das für alle Ainu im gesamten Staatsgebiet gelten sollte, gliederte seine Forderungen in sechs Abschnitte.

b) Abschn. 1–3: Menschenrechte, politische Partizipation und Bildung

Im ersten Abschnitt wurde die Anerkennung der Diskriminierung der Ainu als historische Tatsache und die Beseitigung dieser Diskriminierung als grundlegendes Prinzip formuliert. Im zweiten Abschnitt wurde die Gewährung von Sitzen im nationalen Parlament und in den Regionalparlamenten für Vertreter der Ainu-Minderheit gefordert. Sodann wurde im dritten Abschnitt ein umfangreiches Bündel an Maßnahmen der Bildung und Kultur gefordert:

1. die Umsetzung von allgemeinen Bildungsrichtlinien für die Ainu-Kinder,
2. die planvolle Einführung des Ainu-Sprachunterrichts für Ainu-Kinder,
3. die Umsetzung von Maßnahmen zur vollständigen Beseitigung der Diskriminierung der Ainu sowohl in der schulischen als auch in der außerschulischen Bildung,
4. die Einrichtung von universitären Lehrveranstaltungen zu Sprache, Kultur und Geschichte der Ainu, die Einstellung von zur Durchführung von solchen Lehrveranstaltungen befähigten Ainu als Hochschullehrern und die Schaffung eines besonderen Zugangs zur Universität für Ainu-Kinder, um solche Lehrveranstaltungen zu besuchen,

5. die Einrichtung eines nationalen Forschungsinstituts, das sich der Erforschung von Kultur und Sprache unter Einbeziehung der Ainu und unter Berücksichtigung des Willens der Ainu widmet,
6. und die erneute Befassung mit der Problematik der Bewahrung und Weitergabe der Ainu-Kultur.

c) *Abschn. 4–6: Wirtschaftliche Maßnahmen, Eigenständigkeitsfonds und Beiräte*

Daran schlossen sich im Abschnitt 4 wirtschaftliche Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Ainu an. Trotz der nach dem SchutzG erfolgten Zuweisung von 15.000 *tsubo* seien die Probleme, welche die Ainu im Bereich der Landwirtschaft hätten, auf Diskriminierung zurückzuführen, und demzufolge sei das SchutzG abzuschaffen. Zur Verbesserung der Situation forderte der Gesetzesentwurf die Ergreifung von Maßnahmen für bestimmte Wirtschaftsbereiche:

- Landwirtschaft: Den Ainu sollte eine der Bewirtschaftungsart gemäße und den lokalen landwirtschaftlichen Begebenheiten entsprechende Fläche zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zugesichert werden, und Projekte sollten zur Produktivitätssteigerung von den Ainu geführten landwirtschaftliche Unternehmen umgesetzt werden.
- Fischerei: Denjenigen, die ein Fischereigewerbe ausüben oder in der Fischerei tätig sind, sollten auf Wunsch Fischereirechte zugesprochen werden, unabhängig davon, ob solche Rechte bereits bestanden, und Projekte zur Produktivitätssteigerung von durch Ainu geführte fischereiwirtschaftliche Unternehmen umgesetzt werden.
- Forstwirtschaft: Maßnahmen zur Förderung derjenigen, die forstwirtschaftliche Unternehmen betreiben, oder in der Forstwirtschaft tätig sind.
- Handel und Industrie: Maßnahmen zur Förderung von durch Ainu betriebenen Unternehmen in Handel und Industrie.
- Arbeitsmarktpolitik: Die geschichtlichen Umstände hätten zu einer wirtschaftlichen Benachteiligung der Ainu geführt, was sich auch in der großen Zahl der saisonal Beschäftigten ausdrückte und als verdeckte Arbeitslosigkeit bezeichnet werden konnte. Die Regierung sollte aktiv für eine Erweiterung der beruflichen Möglichkeiten für die Ainu sorgen.

Im fünften Abschnitt wurde anstelle der Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen, die abzuschaffen sind, der Grundsatz der Eigenständigkeit des Ainu-Volkes formuliert. Die in den Abschnitten 2–4 genannten Maßnahmen waren dabei als Teil dieses Grundsatzes anzusehen, und die Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen lag in der Verantwortung des japanischen Staates, der

Präfektur Hokkaidō und der Gemeinden einerseits und in der Verantwortung des Ainu-Volks andererseits.

Für die Finanzierung der Maßnahmen, die in der Verantwortung der Ainu selbst lagen, wurde ein Fonds zur Eigenständigkeit des Ainu-Volks (民族自立化基金 *Minzoku jiritsu-ka kikin*) gefordert, der durch die Ainu in eigener Verantwortung verwaltet werden sollte, durch die japanische Regierung finanziert und dies spätestens bis 1987, wenn der zweite Siebenjahresplan der Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen beendet worden wäre.

Im letzten Abschnitt wurde schließlich als erstes auf nationaler Ebene die Einrichtung eines Zentralen Beirates für Ainu-Politik (中央アイヌ民族対策審議会 *Chūō Ainu minzoku taisaku shingi-kai*) gefordert, der direkt an das Premierministeramt angedockt sein und aus den zuständigen Kabinettsmitgliedern, Vertretern der Ainu, Abgeordneten aller Parteien aus beiden Häusern des Parlaments sowie Wissenschaftlern und weiteren Personen bestehen sollte. In Hokkaidō sollte als zweites entsprechend ein Hokkaidō-Beirat für Ainu-Politik (北海道アイヌ民族対策審議会 *Hokkaidō Ainu minzoku taisaku shingi-kai*) eingerichtet werden.

d) *Bewertung des Gesetzesentwurfs*

In einer Situation, in der sich die japanische Regierung selbst mit der Anerkennung der Ainu als ethnische Minderheit, geschweige denn als einer solchen als indigenes Volk, schwertat, waren die starken Worte in der Präambel eine klare Ansage. Aber dennoch zeigt der Gesetzesentwurf deutlich, dass die Utari-Vereinigung an den entscheidenden Stellen eine Kompromisslinie verfolgte. So war keine Rede von Unabhängigkeit, sondern nur von ethnischer und wirtschaftlicher Eigenständigkeit, und statt einer umfassenden Forderung nach Landrechten fanden sich Forderungen nach mehr Unterstützung und Förderung und Ausnahmen für Ainu von Einschränkungen bei Jagd, Lachsfang und Holzentnahme. Die Forderung nach dem Fonds zur Eigenständigkeit des Ainu-Volks war als Alternative zu den Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen zu verstehen.²³⁴ Die Forderung nach einem Beirat auf nationaler Ebene und auf präfekturaler Ebene kann als Reaktion auf die Einrichtung der Koordinierungskonferenz zu den Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen ohne Ainu-Beteiligung angesehen werden.

Der Gesetzesentwurf sollte in dieser Form nie Wirklichkeit werden, setzte aber eine gesellschaftliche und politische Debatte in Gang, die zur Aner-

²³⁴ Vgl. SIDDLE, *supra* Fn. 11, 184.

kennung der Ainu als ethnische Minderheit führen und das erste Ainu-Gesetz im Jahr 1997 ermöglichen sollte.²³⁵

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Beitrag skizziert den Weg zu den beiden Ainu-Gesetzen von 1997 und 2019. Er ist in zwei Teile aufgeteilt. Im ersten Teil werden zunächst Bezeichnung und Herkunft der Ainu sowie deren rechtshistorische Position geklärt, die sich in Auseinandersetzung mit dem frühmodernen japanischen Staat von einer Politik der Abgrenzung vor allem nach der Meiji-Restauration 1868 und unter dem Einfluss der Reichsverfassung von 1889 zu einer Politik der Assimilation der Ainu als japanische Staatsbürger entwickelte. Ausdruck dieser Haltung ist das Schutzgesetz von 1899, in dem sich die Fürsorge des japanischen Staates mit dem Ziel verband, die Lebensweise der Ainu anzugleichen. Unter der neuen Verfassung von 1946 galten die Ainu als gleichberechtigte Staatsbürger, deren sozioökonomische Benachteiligung zunehmend in den Fokus rückte, was ab 1972 zu den Utari-Wohlfahrtsmaßnahmen führte. Gleichzeitig hatte sich, auch unter dem Eindruck der internationalen Diskussion über die Rechte von Minderheiten und indigener Völker, die gesellschaftliche Situation so verändert, dass es zu einer anhaltenden Kritik an dem Schutzgesetz kam. Dies veranlasste die Utari-Vereinigung schließlich zum Entwurf des Ainu-Gesetzes von 1984. Es war dieser Gesetzesentwurf, der eine gesellschaftliche Debatte ermöglichte, die zum einen zur Anerkennung der Ainu als ethnische Minderheit und später als indigenes Volk führte. Zum anderen legte er den Grundstein für die Verabschiedung der beiden Gesetze von 1997 und 2019. Im zweiten Teil des Artikels wird die rechtsgeschichtliche Entwicklung nach der Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs geschildert und ein Überblick über den Inhalt der beiden Gesetze gegeben. Zudem werden die begleitende rechtspolitische Debatte und die Umsetzung der Gesetze erläutert.

SUMMARY

This essay describes the path to the two Ainu laws of 1997 and 2019. It is divided into two parts. The first part begins with the designation and the origin of the Ainu as well as their legal-historical position, which, in confrontation with the early modern Japanese state, started off from a policy of segregation, and, especially after the Meiji Restoration in 1868 and under the influence of the Constitution of 1889, developed into a policy of assimilating the Ainu as Japa-

²³⁵ Der Beitrag wird in der kommenden Ausgabe der Zeitschrift (Nr. 53/2022) fortgesetzt.

nese citizens. This attitude is embodied by the Protection Act of 1899, which combined protective measures of the Japanese state with the goal of assimilating the Ainu way of life. Under the new constitution of 1946, the Ainu were considered equal citizens, with their socioeconomic disadvantage increasingly coming into focus and prompting the Utari welfare measures beginning in 1972. At the same time, also due to the impact of the international discussion on the rights of minorities and indigenous peoples, the societal situation had changed in such a way that there was persistent criticism of the Protection Act, eventually resulting in the Utari Association proposing the Ainu Law in 1984. It was this draft proposal that ultimately facilitated a social debate that led, on the one hand, to the recognition of the Ainu as an ethnic minority and later as an indigenous people and, on the other hand, laid the foundation for the passage of the two laws of 1997 and 2019. The second part of the article will present the legal developments after the publication of the draft proposal and gives an overview over the content of the two laws, as well as over the debate about them and their implementation.