

Verwirklichung und Ausübung des Selbstbestimmungsrechts

DR. HEINZ KLOSS

A. Plebiszit und Selbstbestimmungsrecht

Sarah Wambaugh, die klassische Chronistin des Plebiszits, berichtet in ihrer ersten großen einschlägigen Veröffentlichung¹, die Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden habe sie beauftragt, eine Geschichte des Selbstbestimmungsrechts zu schreiben und das Ergebnis sei die von ihr nunmehr vorgelegte Monographie über das Plebiszit. Für sie ist also die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts identisch mit der Anwendung des Plebiszits, und Rudolf Laun hat noch 13 Jahre später dieses Buch der Wambaugh als eine ›Geschichte des Selbstbestimmungsrechts‹ bezeichnet².

Übernimmt man diese Gleichsetzung von Geschichte des Selbstbestimmungsrechts und Geschichte des Plebiszits, so ist man gezwungen, jede Niederlage des Plebiszitgedankens als eine des Selbstbestimmungsrechts zu betrachten. Das ist denn auch wiederholt geschehen. In den Auseinandersetzungen über die sog. ›Plebiszittheorie‹, d. h. über die Lehre, daß Gebietsabtretungen, die gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung erfolgen, ein Unrecht darstellen, ist immer wieder die Frage nach der Rechtsnatur des Plebiszits und des Selbstbestimmungsrechts konfundiert worden³. Ein besonders aufschlußreiches Beispiel bietet eine Abhandlung von Eberhard Menzel⁴. Er gibt hier eine Liste von 15 Gebietsabtretungen, die in den Friedensverträgen von 1947 und 1951 den Staaten Italien, Ungarn, Rumänien, Finnland und Japan auferlegt wurden und vermerkt dazu, »daß alle diese Gebietsveränderungen ohne jede plebiszitäre Entscheidung vorgenommen wurden, mithin also das Selbstbestimmungsrecht nicht in Anwendung kam«.

Aber abgesehen davon, daß in einem Fall (Abtretung von Tenda-Briga durch Italien) eine Abstimmung stattfand und daß eine weitere Abtretung (die der Riukiu-Inseln durch Japan) nicht in endgültiger Form erfolgte, so daß Japan die Gebietshoheit behielt und die Bewohner japanische Staatsangehörige blieben, ist festzustellen, daß gerade bei den wichtigsten Gebietsveränderungen eine eindeutige Vermutung bestand, daß hier ein Selbstbestimmungsbegehren der Bevölkerung vorlag, dem durch die Herauslösung aus dem bisherigen Herrschaftsverband Rechnung getragen wurde.

Wenn Gebiete wie Albanien, Äthiopien, Dodekanes von Italien, Nord-Siebenbürgen von Ungarn, die Süd-Dobrukscha von Rumänien freigegeben werden mußten, so wäre es doch offensichtlich verfehlt zu sagen, hier sei das Selbstbestimmungsrecht nicht berücksichtigt worden. Wo eine selbstbestimmungsrechtlich Nationalität in der jüngeren Vergangenheit, noch im 20. Jahrhundert, in einem selbständigen Staat organisiert war und wo sie ihre Selbständigkeit durch Gewalt zugunsten einer ethnisch verschiedenen und geographisch getrennt wohnenden Nation verlor, da besteht eine zwingende Vermutung, die nicht unbedingt durch ein Plebiszit bewiesen zu werden braucht, daß sie die Rückgewinnung der Unabhängigkeit bejaht.

Wenn ich ein Vorkaufsrecht auf ein Haus besitze und mir eines Tages das Haus geschenkt statt zum Kauf angeboten wird, so werde ich deswegen nicht behaupten, mein Vorkaufsrecht sei verletzt worden; es war ja nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel, um mir den Erwerb des Hauses zu ermöglichen.

Es gibt nicht nur einen einzigen Weg, den Selbstbestimmungsanspruch zu verwirklichen, sondern rund ein Dutzend Wege; die genaue Zahl hängt davon ab, ob wir bestimmte, einander ähnliche Verfahren unter einem Oberbegriff zusammenfassen oder getrennt aufzählen. Dabei haben wir zwei Hauptkategorien zu unterscheiden: die Verwirklichung durch den —

wirklich oder vermeintlich — Selbstbestimmungsberechtigten selber und die Verwirklichung durch einen Dritten. Dabei ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, daß die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten nicht immer getrennt, sondern recht häufig kombiniert vorkommen. So wurde Algerien in erster Linie durch einen Aufstand unabhängig; doch fand der Vorgang seinen formellen Abschluß mit einem Plebiszit.

B. Verwirklichung ohne Ausübung

Durch andere als den sich für selbstbestimmungsberechtigt Haltenden wird der Anspruch vornehmlich in solchen Fällen befriedigt,

- > wo die betreffende ethnische Gruppe kein zusammenhängendes, geschlossenes Siedlungsgebiet bewohnt, oder
- > wo ihr Siedlungsgebiet auf allen Seiten von dem des staatsführenden Volkes umschlossen ist, oder
- > wo sie im Verhältnis zum staatsführenden Volk zu klein oder zu wenig entwickelt ist, um auf die Willensbildung des Staates entscheidenden Einfluß nehmen zu können. Im einzelnen sind folgende Möglichkeiten gegeben:

Lösung Nr. 1: Gewährung durch staatliche Instanzen, ohne daß eine völkerrechtliche Bindung vorliegt. So wurde z. B. den Minderheiten in Estland 1925 die Möglichkeit zur Kulturautonomie gewährt, ohne daß Estland dazu völkerrechtlich verpflichtet war.

Lösung Nr. 2: Gewährung durch staatliche Instanzen aufgrund einer völkerrechtlichen Abmachung. So wurde den Kutzowalachen 1913 eine Autonomie auf personeller Grundlage — die erste in der Geschichte des Minderheitenrechts — zugestanden in einem Vertrag, der in Bukarest zwischen Rumänien auf der einen Seite, Griechenland und Serbien als Wohnstaaten auf der anderen Seite abgeschlossen wurde.

Lösung Nr. 3: Krieg. So schufen z. B. die Niederlage und der Zerfall Österreich-Ungarns die Voraussetzungen für den Anschluß des Trentino (Welschtirols) an Italien. Zu ähnlichen Nebenergebnissen des Zweiten Weltkrieges (Albanien usw.) habe ich bereits weiter oben Stellung genommen.

C. Ausübung ohne Verwirklichung

Es kann auch umgekehrt vorkommen, daß der (wirkliche oder vermeintliche) Selbstbestimmungsberechtigte sein Recht ausübt, ohne daß seiner Willensbekundung Rechnung getragen wird. Nach dem Grade der juristischen Verankerung können wir vier Stufen unterscheiden:

Lösung Nr. 4: Abstimmung der Bevölkerung eines Gebietes ohne Mitwirkung seiner Regionalbehörden (wenn auch u. U. einiger örtlicher Kommunalbehörden). Beispiel: die 155 000 Unterschriften, die 1945/46 in Südtirol für die Rückgliederung an Nordtirol gesammelt wurden.

Lösung Nr. 5: Abstimmung der Bevölkerung aufgrund der Beschlüsse und organisatorischen Maßnahmen der das Gebiet verwaltenden Regionalbehörden, ohne Mitwirkung der Zentralbehörde und ohne völkerrechtliche Verankerung. Beispiele: die Volksentscheide, die 1919 auf den Alandinseln für den Anschluß an Schweden, in Vorarlberg für den Anschluß an die Schweiz durchgeführt wurden⁵.

Lösung Nr. 6: Abstimmung aufgrund von Beschlüssen und organisatorischen Maßnahmen der für das strittige Gebiet zuständigen Zentralregierung. So hat Großbritannien 1919 eine Volksbefragung im Mosul-Gebiet durchgeführt, die keinen Einfluß auf die politischen Geschicke des Gebietes gehabt zu haben scheint⁶.

Lösung Nr. 7: Abstimmung aufgrund eines zwischenstaatlichen Vertrages, der jedoch den Übergang der Gebietshoheit

definitiv regelt, so daß die Abstimmung eine leere Meinungsbeurteilung bildet. Zwei Beispiele: die Abstimmung in Savoyen 1860, die erst erfolgte, als der Abtretungsvertrag bereits geschlossen (wenn auch von Piemont-Italien noch nicht ratifiziert) war⁷, und die in Eupen-Malmedy, für das der Versailler Vertrag in Art. 34 bestimmte, daß während der ersten 6 Monate nach Inkrafttreten des Vertrages von den belgischen Behörden Listen aufzulegen seien, in die sich alle die eintragen könnten, die das Gebiet ganz oder teilweise an das Reich zurückgegeben zu sehen wünschten⁸.

D. Verwirklichung durch Ausübung

Häufiger ist der Fall, daß der wirklich oder vermeintlich Selbstbestimmungsberechtigte dadurch, daß er sein Recht ausübt, es auch verwirklicht. Doch ist bei allen nachstehend behandelten Lösungen auch ein anderer Ausgang denkbar, nämlich daß die Ausübung erfolglos bleibt, daß also der Aufstand scheitert, die gewählten Vertreter der Minderheit nicht zusammentreten dürfen oder ihre Beschlüsse ignoriert sehen, daß das Ergebnis des Plebiszits entweder durch Terror oder eine ungerechte Wahlordnung verfälscht oder aber, falls es rechtmäßig zustandekam, willkürlich mißachtet wird usw.

Lösung Nr. 8: Aufstand. Er ist eine der wichtigsten Lösungsmöglichkeiten, sei es, daß er, wie bei der Erhebung der Vietnamesen gegen Frankreich, für sich allein zum Ziele führt, sei es, daß er, wie bei der Erhebung der Algerier gegen Frankreich, seinen formellen Abschluß mit einem Plebiszit findet.

Lösung Nr. 9: Mitwirkung gewählter Vertreter der Minderheit bei der Erarbeitung der den Selbstbestimmungsanspruch erfüllenden Normen. Z. B. haben Vertreter der deutschen Volksgruppe in Estland mitgewirkt bei der Ausarbeitung des Gesetzes von 1925 über die Kulturautonomie.

Lösung Nr. 10: Abstimmung der gewählten Vertreter der Minderheit. Es kann sich dabei um die regulären Parlamentsabgeordneten handeln oder um ad hoc gewählte Mitglieder einer außerordentlichen Versammlung; die Abstimmung kann im Rahmen einer allgemeinen Parlaments Sitzung erfolgen oder auf einer ad hoc zusammengetretenen Tagung⁹.

Fachleute haben wiederholt darauf hingewiesen, daß es gewisse Vorzüge haben könne, statt des Volkes selber seine gewählten Vertreter entscheiden zu lassen. Roethof schreibt¹⁰, das Bestehe an dieser Lösung sei, daß gewählte Volksvertreter ihre Entscheidung mit größerem Verantwortungsbewußtsein, weniger beeinflusst von Stimmungen und in Kenntnis aller Aspekte der Frage fällen könnten.

S. Wambaugh hat die Überlegung vorgetragen¹¹, ob es nicht in Gebieten, die mit Abstimmungsverfahren nicht vertraut seien (also wohl in erster Linie in von Analphabeten bewohnten Gebieten) besser sei, die Wähler nur Delegierte für eine Ad-hoc-Versammlung wählen zu lassen, die ihre Entscheidung dann erst nach erfolgter Aussprache trafen.

Zufolge der Manila-Deklaration der Staatsoberhäupter Indonesiens, Malayas und der Philippinen vom 3. 8. 1963, mit der sich der Generalsekretär der UN am 8. 8. 1963 ausdrücklich einverstanden erklärte, wurden als eines der Merkmale, bei deren Vorliegen das Vorhandensein des Selbstbestimmungswillens der Bevölkerung von Britisch-Borneo vermutet werden könne, bezeichnet¹²

»die Ergebnisse der unmittelbar vorher abgehaltenen allgemeinen Wahlen in Sabah und Sarawak, wobei der Generalsekretär im Sinne des vorerwähnten § 9 insbesondere um Prüfung gebeten wurde, ob die Frage der Vereinigung der Gebiete mit Malaya und Singapur im Verlauf des Wahlkampfes einen wichtigen oder gar den einzig wichtigen Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung gebildet habe (Pkt. 4 Ziffer Ia der Manila-Deklaration)«.

Die UN haben in ihrer Entschließung 510 (VI) vom 20. 12. 1951 dem Selbstbestimmungsgedanken für Deutschland dadurch Geltung zu schaffen gesucht, daß sie eine Kommission einsetzten, welche die Möglichkeit freier Wahlen (elections – also

nicht eines Plebiszits!) in allen Teilen Deutschlands untersuchen solle¹³.

Die Lösung Nr. 10 könnte untergegliedert werden in

- 10 a) Abstimmung von Abgeordneten, die eigens im Hinblick auf ein akut gewordenes Selbstbestimmungsproblem gewählt worden sind;
- 10 b) Abstimmung von Abgeordneten, bei deren Wahl es mindestens zum Teil auch um andere Probleme ging.

Die Lösungen Nr. 9 und 10 lassen sich zusammenfassen unter dem Obertitel »Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch gewählte Volksvertreter«.

Lösung Nr. 11: Befragung der Bevölkerung durch eine Kommission von Fachleuten (bessere Lösungsform) oder Politikern (schlechtere Lösungsform)¹⁴. Im Mosul-Gebiet z. B. reiste 1924 eine vom Völkerbundrat entsandte Kommission herum, die neben den wesentlichen geographischen und wirtschaftlichen Fakten auch die Stimmung und Neigung der Bevölkerung zu ermitteln hatte und sich in einem Schlußbericht gegen die Abhaltung eines Plebiszits aussprach¹⁵. Die Kombination von Sachkunde und echter Neutralität bei den Kommissionsmitgliedern ließ laut Roethof¹⁶ ein in seiner Art vorbildliches (und wirksames) Dokument entstehen.

Auch in den Auseinandersetzungen um Malaysia hat eine UN-Kommission (hier mission genannt) eine Rolle gespielt¹⁷.

Lösung Nr. 12: Das Plebiszit. Es unterscheidet sich von den unter Nr. 4–7 skizzierten verschiedenen Formen der Volksbefragung darin, daß letztere nur eine *Statusbeurteilung* bedeuten, das Plebiszit hingegen einen *Statusentscheid*. Soweit die Abstimmung nur eine innerstaatliche Neuordnung, z. B. die Einführung irgendeiner Form von Autonomie, betrifft, genügt es, wenn sie von der Regierung angeordnet wird, der das betreffende Gebiet oder die betreffende Volksgruppe untersteht. Das gleiche gilt, wenn die Alternative lautet: »Verbleib im bisherigen Staatsverband oder Unabhängigkeit«.

Geht es hingegen um die Frage: »Verbleib im bisherigen oder Anschluß an einen anderen Staatsverband«, so wird in der Regel eine völkerrechtliche Verankerung notwendig sein, d. h. die beiden das Gebiet beanspruchenden Parteien müssen sich in einem bi- oder multilateralen Abkommen verpflichten, die künftige Zugehörigkeit des Gebiets vom Ausgang des Plebiszits abhängig zu machen.

E. Überblick über die Geschichte des Plebiszits

Das Plebiszit taucht zuerst auf im Gefolge der Französischen Revolution, und zwar in einer Reihe von Abstimmungen, deren erste 1791 zur Eingliederung von Avignon und des Comtat Venaissin und deren letzte 1798 zur Eingliederung der freien Stadt Mülhausen in Frankreich führte. Nach einer langen Pause folgten zwei Jahrzehnte, beginnend mit dem Jahre 1848, in denen es zu immer neuen Plebisziten kam: 1848, 1859, 1860, 1866 und 1870 in Italien. 1856 in den autonomen Fürstentümern Moldau und Walachei, 1864 auf den Ionischen Inseln, die bis dahin ein britisches Protektorat bildeten, 1868 zum erstenmal in der Neuen Welt, auf den dänischen Jungfern-Inseln. Ferner wurde ein Plebiszit für Nordschleswig 1848 von verschiedenen Seiten, darunter von Preußen, vorgeschlagen, ebenso während der Londoner Konferenz von 1864; im Friedensvertrag von 1866 zwischen Preußen und Österreich wurde eine solche Abstimmung ausdrücklich vorgesehen. Damals konnte der amerikanische Gesandte in Kopenhagen nach Hause berichten (1866) »that the modern custom of Europe upon the subject was so uniform as to amount to a rule of public law«.

Es folgte eine Periode, in der das Plebiszit nur noch ganz vereinzelt eine Rolle spielte: als Schweden 1877 die westindische Insel St. Bartholomäus an Frankreich abtrat, als sich Norwegen 1905 von Schweden trennte, und 1883 im Vertrag von Ancon, der für das zwischen Peru und Chile strittige

Gebiet von Tacna-Arica eine Volksabstimmung vorsah, die nie zustande kam.

Die dritte Welle von Plebisziten erfolgte bei Ende des Ersten Weltkrieges und mit einer Ausnahme, der Abstimmung vom 19. 10. 1918 über die Unabhängigwerdung Islands, durchweg im Zusammenhang mit den Kriegsfolgen. Die meisten Plebiszite fanden längs der Grenzen des deutschen Sprachgebietes statt, nämlich noch 1920 in Nordschleswig, Mittelschleswig, dem südlichen Ostpreußen, in einem kleinen Teil von Westpreußen und im südlichen Kärnten, ferner 1921 in Oberschlesien und im Gebiet von Ödenburg und 1935 im Saarland.

Eine vierte Plebiszitwelle brachte die Zeit seit 1945. Das Plebiszit dient hier teils (seltener) der Ziehung von innerkontinentalen Grenzen, teils der Frage, ob ein bisher abhängiges Gebiet einen unabhängigen Staat bilden oder sich mit seinem bisherigen Beherrscher-Staat in freier Vereinbarung auf der Basis der Gleichberechtigung zusammenschließen sollte. Von den UN beaufsichtigt wurden die Abstimmungen¹⁸ in Britisch-Togo (1956), Französisch-Togo (1956), Britisch-Kamerun (1961), West-Samoa (1961) und den Cook-Inseln (1965). Zwischenstaatliche Beziehungen berührten die Abstimmungen in Tenda-Briga (1946) und dem Saargebiet (1955); rein innerstaatlichen Charakter trugen die Abstimmungen auf den Färöer (1948), Puerto-Rico (1952), dem französischen Kolonialreich (1958) und Algerien (1961).

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, daß die UN sich in ihren beiden Listen (1953 und 1960) von Merkmalen oder Grundsätzen für die Frage, ob ein bisher abhängiges Gebiet Unabhängigkeit oder eine andere Form eigenständiger Regierungsgewalt erreicht habe, mit größtem Nachdruck zum Grundsatz des Plebiszits bekannt haben¹⁹. Damit ist eine »in Freiheit und aufgrund wohlunterrichtet-demokratischer Meinungsbildung« erfolgte Willensbekundung der Bevölkerung zu einem wesentlichen Merkmal des Entkolonialisierungsvorganges geworden.

F. Zur Technik des Plebiszits

Die Plebiszite waren vor 1914 fast nie geheim, nach 1914 fast immer. – Sie wurden vor 1914 fast durchweg von Behörden durchgeführt und überwacht, die einer der beiden Parteien, und zwar meist der bis dahin die Hoheitsgewalt ausübenden Macht, angehörten, nach 1914 meist durch Angehörige dritter, wenn auch keineswegs immer neutraler Mächte. Endlich durften vor 1914 Frauen und Besitzlose meist nicht mitstimmen, nach 1914 fast immer.

Beachtlich ist, daß eine Reihe von früheren Plebisziten, die unter der Aufsicht der damals noch die Gebietshoheit besitzenden Macht ausgeübt wurden, trotzdem klare Mehrheiten gegen diese Macht ergaben, was für eine unparteiische Handhabung der Aufsicht spricht. Das gilt z. B. von den Ionischen Inseln (1864), den Jungfern-Inseln (1868) und St. Bartholomäus (1877).

Für S. Wambaugh war die Neutralisierung des Abstimmungsgebietes die wichtigste Voraussetzung für eine unbeeinflusste Stimmabgabe. Sie hat ihre Beobachtungen und Schlußfolgerungen zu dieser Frage 1933 in 18 Punkten zusammengefaßt, die auch heute noch Bedeutung verdienen²⁰.

Eine besonders wichtige Neuerung der Versailler Verträge war die Zulassung von nicht im Abstimmungsgebiet wohnhaften Personen, die entweder in ihm geboren oder aus ihm ausgewiesen worden waren.

Wambaugh schreibt²¹:

»In all the Versailles plebiscites there were at least three categories of voters – resident natives, non-resident natives and resident non-natives. And in Schleswig and Upper Silesia (an anderer Stelle fügt sie Kärnten hinzu²²), there was a fourth namely non-natives who had been expelled«

m. a. W.: hier durften sogar bestimmte »non-resident non-natives« mit abstimmen.

Das Stimmrecht der expulsés, wie man sie damals nannte,

also der aus politischen Gründen Ausgewiesenen, ist, obwohl es sich natürlich um sehr kleine Personengruppen handelte, für uns besonders interessant. Jene oben erwähnte Erklärung, die drei südostasiatische Staatschefs 1963 zur Malaysia-Frage abgaben, betonte ausdrücklich, daß auch die Wünsche derjenigen Abstimmungsberechtigten berücksichtigt werden müßten, die sich aus politischen Gründen in Vorbeugungs- oder Strafhaf befänden oder »abwesend« seien.

Wie Rabl schreibt²³, legte damals der Bericht der UN-Mission den Begriff »Abwesenheit« so aus, daß darunter Personen zu verstehen seien, die »insbesondere als Ergebnis möglicher politischer oder anderer Einschüchterungen aus Furcht vor Verhaftung oder zufolge anderer Notlagen« nicht anwesend seien. Der Bericht stellt ausdrücklich fest, daß die Zahl solcher Personen so gering sei – 270 (bei rd. 220 000 abgegebenen Stimmen) in Sarawak, 840 in Sabah –, daß das Abstimmungsergebnis auch dann nicht beeinflußt worden wäre, wenn sie von ihrem Abstimmungsrecht hätten Gebrauch machen können. Die endgültigen Schlußfolgerungen des UNO-Generalsekretärs kommen zum gleichen Ergebnis.

Daraus zieht Rabl den Umkehrschluß, »daß nach Meinung sowohl der drei Staatschefs wie auch der im vorliegenden Zusammenhang tätig gewordenen UNO-Organen im gegen teiligen Fall eine solche Vernachlässigung unzulässig erscheint; ist eine Selbstbestimmungsentscheidung dennoch herbeizuführen – etwa deshalb, weil sonst eine bestehende, den internationalen Frieden in Mitleidenschaft ziehende Spannung nicht beseitigt werden kann –, so müssen die behinderten Personen vorher befreit (aus der Haft entlassen) werden bzw. muß ihnen die Rückkehr in die Heimat erlaubt und ggf. ermöglicht werden«.

Noch wichtiger ist für uns jedoch die Gruppe der non-resident natives, die weit mehr Personen umfaßte und nicht, wie die expulsés, nur bei einigen wenigen Abstimmungen zugelassen war, sondern bei allen außer der in Kärnten²⁴. Dieser Personenkreis war so groß, daß er in mehreren Fällen das Abstimmungsergebnis wesentlich beeinflußt hat²⁵. Es kann nicht oft und nachdrücklich genug betont werden, daß ein Recht, das damals allen Personen zugestanden wurde, die ihre Heimat früher einmal freiwillig verlassen hatten und denen man daher hätte entgegenhalten können, sie hätten durch ihre Abwanderung implicite auf das Recht verzichtet, über ihre Heimat mitzubestimmen, daß man dieses Recht nicht denen verweigern kann, die aus dem betreffenden Gebiet mit Gewalt vertrieben worden sind.

Im Hinblick auf künftige Plebiszite hat Sarah Wambaugh schon 1920 wegweisende Worte geschrieben. Sie führte damals aus²⁶:

»The chief practical opposition to the doctrine (of self-determination) comes at present from those who fear, and with reason, that application in various regions where the conquerer has bent every effort to denationalize the people and has resorted to restrictions on language, to deportation and to massacre, would sanction the former conquest. It is obviously necessary that such methods should fail of their object and that their results should be neutralized. To arrive at a just solution in such a case is not easy. There are, however, means of solution which suggest themselves. It might be well to let only those vote who are nativeborn, or who were domiciled in the region before the conquest, and even to let those children of emigrants or optants vote who will give pledge to live in the territory if the vote goes in their favor.«

Was Sarah Wambaugh erst als eine bloß theoretische Möglichkeit erwähnt hat, ist nach dem Zweiten Weltkrieg mindestens zweimal verwirklicht worden. Ohne jede Einschränkung wurde das Prinzip, die Kinder von Abwanderern mitstimmen zu lassen, verwirklicht bei dem 1961 in Britisch-Südkamerun abgehaltenen Plebiszit über die künftige Zugehörigkeit dieses Gebietes, wo alle Personen, gleichgültig, wo sie wohnten, stimmfähig waren, wenn auch nur ein Elternteil im Abstimmungsgebiet geboren war²⁷. Das gleiche Prinzip galt schon bei der Abstimmung in Tenda-Briga bei Ende des Zweiten Weltkrieges²⁸.

Anmerkungen:

- 1 Wambaugh, Sarah: A Monograph on Plebiscites, Washington 1920, S. IX.
- 2 Laun, Rudolf: Der Wandel der Ideen Staat und Volk, Barcelona 1933, S. 172.
- 3 Jellinek, Hansjörg: Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch völkerrechtliche Vorgänge, Berlin 1951, S. 46 f.
- 4 Menzel, Eberhard: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Annektionsverbot, in: Jahrbuch der Albertus-Magnus-Universität 5, 1954, S. 173—224 (hier bes. S. 190—191); Blittersdorf, W. Frhr. von: Das internationale Plebiszit, Hamburg 1965, S. 41, (= Hamburger Öffentlich-rechtl. Nebenstudien, Bd. 10).
- 5 Wambaugh, Sarah: Plebiscites since the World War, Washington Bd. I 1933, S. 513—517.
- 6 Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 539. Anders die Befragung von 1921 (S. 540), die der Einsetzung Emir Feisals als König des Irak vorausging.
- 7 Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 529. — Blittersdorf (siehe Anm. 4, aaO, S. 73—76) möchte dieser Kategorie noch eine Reihe anderer früher Plebiszite zurechnen.
- 8 Wenn ich die Eupen-Malmedyer Abstimmung von 1920 nicht zu den Plebisziten, sondern zu den bloßen Volksbefragungen rechne, so beruht das nicht auf der Unzulänglichkeit des Abstimmungsverfahrens. Die Frage »Plebiszit oder Nichtplebiszit?« ist zu trennen von der Frage »Angemessen oder unzulänglich organisiertes Plebiszit?«. Ausschlaggebend für die Zuordnung ist lediglich die prinzipielle Einflußlosigkeit der Abstimmung.
- 9 Ein bedeutsames Beispiel der letzteren Art ist jene Sitzung der elsäß-lothringischen Reichstags- und Landtagsabgeordneten, die sich zur Zeit des Zusammenbruches des Kaiserreiches als »Nationalrat« konstituiert hatten und am 5. Dezember 1918 in einer einstimmig angenommenen Erklärung den Anschluß des Reichslandes an Frankreich bejahten.
- 10 Roethof, H. J.: Het Zelfsbeschikkingsrecht der Nationaliteiten, Den Haag 1951, S. 110—111.
- 11 Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 505—506; ähnlich bei Blittersdorf (siehe Anm. 4, aaO), S. 180—181.
- 12 Rabl, Kurt (Hrsg.): Inhalt, Wesen und Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, München 1964, S. 248, (= Studien und Gespräche über Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht, Bd. I).
- 13 Menzel, Eberhard, in: Jahrbuch für Internationales Recht, 11, S. 296—297.
- 14 Über die Rolle von Expertenkommissionen im Selbstbestimmungsrecht siehe Roethof aaO, Anm. 10, S. 80—83.
- 15 Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 542—543. Nach Wambaugh, aaO, S. 522, wurde während der Friedensverhandlungen in Versailles eine Anregung von Prof. Haskins erwohnen, den Willen der Einwohner von Eupen-Malmedy durch eine Kommission zu erkunden.
- 16 Roethof aaO, siehe Anm. 10, S. 82—83.
- 17 Rabl aaO, siehe Anm. 12, S. 246, der u. a. auf das ungedruckte UN-Doc. 63-19342 verweist.
- 18 Die folgende Liste ist unvollständig; eine Gesamtübersicht über die seit 1945 abgehaltenen Plebiszite und plebiszitähnlichen Wahlen fehlt.
- 19 UN-Doc. A/RES/742 (VIII) vom 27. November 1953 und A/RES/1541 (XV) vom 21. Dezember 1960. Deutsche Übersetzungen siehe VN Heft 3/62 S. 93 f. — Vgl. Kloss, Heinz, in: VN Heft 3/62 S. 75 f. — Siehe auch Rabl, Kurt: Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 1963, S. 193 ff.
- 20 Decker, Günter: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955, S. 383. — Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 506.
- 21 Wambaugh aaO, siehe Anm. 5, S. 478.
- 22 Wambaugh, Sarah: La Pratique des Plebiscites Internationaux, in: Recueil des Cours, 1927 III, Paris 1928, S. 226.
- 23 Rabl aaO, siehe Anm. 12, S. 149.
- 24 Im Saargebiet waren die Abwanderer 1935 zugelassen, soweit sie am 28. Juni 1919 dort wohnhaft gewesen waren.
- 25 Zahlen für Oberschlesien und Schleswig gibt Kloss, Heinz, in: Jahrbuch Ostdeutsche Wissenschaft, 10. Jg., S. 351. Weitere Zahlen für Schleswig siehe Wambaugh aaO, Anm. 5, S. 82—83, S. 86.
- 26 Wambaugh aaO, siehe Anm. 1, S. 33.
- 27 Blittersdorf aaO, siehe Anm. 4, S. 206.
- 28 Blittersdorf aaO, siehe Anm. 4, S. 210.

Kernwaffen und Südwestafrika vor der 21. Vollversammlung (Fortsetzung von Seite 176)

enthaltenen Grundsätze mitzuwirken und zur Emanzipation der Bevölkerung Südwestafrikas beizutragen.

Bekanntlich bestreitet die französische Regierung der Vollversammlung das Recht zur Fassung von Beschlüssen, die nach ihrer Auffassung allein in die Zuständigkeit des Sicherheitsrates fallen. Es gäbe auch keine Bestimmungen in der Charta, wonach die Vereinten Nationen dazu aufgerufen werden könnten, irgendein Gebiet direkt zu verwalten.

Mit dem Beschluß der Vollversammlung war die südwestafrikanische Frage noch nicht erledigt. Nun sollte der Präsident der Vollversammlung so rasch als möglich den 14er Sonderausschuß ernennen, da diesem nur verhältnismäßig kurze Zeit zur Beratung über das komplizierte und heikle Thema eingeräumt ist. Die Bildung des Ausschusses wurde schwierig, weil die Afrikaner eine Zusammensetzung forderten, die ihnen gemeinsam mit den Asiaten und dem Sowjetblock die absolute, ja die Zweidrittelmehrheit gesichert hätte. Unter diesen Umständen schien die Mitwirkung der USA und auch des Vertreters der in der Südafrika- und Südwestafrika-Frage auf seiten der Afrikaner stehenden Länder Skandinaviens gefährdet. Der Präsident als Angehöriger des afrikanisch-asiatischen Blocks wollte nicht gegen diesen entscheiden. Andererseits war es klar, daß der Ausschuß nicht ohne aktive Mitwirkung der USA und anderer westlicher oder neutraler Länder auf eine erforderliche breite Unterstützung auf der zu erwartenden außerordentlichen Tagung der Vollversammlung oder im Sicherheitsrat, in dem möglicherweise die wirklichen Entscheidungen über Südwestafrika fallen werden, rechnen könnte. Bis zum Abschluß dieses Berichts war der Ausschuß noch nicht ernannt.

So schließen die wochenlangen Beratungen über die Südwestafrika-Frage mit einem Ergebnis in Gestalt einer Resolution, die aber noch keineswegs als Lösung angesehen werden kann, da ihre Durchsetzung Schwierigkeiten bringen wird.

Und immer wieder deutsche Interessen berührt

Jedermann weiß, daß Deutschland kein Mitglied der Vereinten Nationen ist. Aber ob es will oder nicht, immer wieder

spielt es in den Beratungen und Beschlüssen der Vereinten Nationen eine Rolle. Seine historische, kulturelle, wirtschaftliche oder politische Bedeutung in der Welt kann in den Vereinten Nationen nicht übersehen werden, da die Organisation das Geschehen der Welt spiegelt. So ist es nicht verwunderlich, daß auch in der Südwestafrika-Frage Deutschland wiederholt genannt wurde. Für die Ostblockredner war es ein beliebter rednerischer Ausflug, auf die deutschen Investitionen in Südwestafrika (und in Südafrika) hinzuweisen und sie für die südafrika-freundliche Haltung der Bundesrepublik verantwortlich zu machen. Das war gezielte Propaganda, um die afrikanischen Mitgliedstaaten gegen die Bundesrepublik aufzuwiegeln und für die SBZ zu gewinnen, da diese in Rassenfragen angeblich ganz auf der Seite der Schwarzafrikaner stehe.

Jedenfalls zeigte es sich bei dieser Gelegenheit wieder, wie sehr die politische Einstellung und insbesondere auch die Handelspolitik der Bundesrepublik unter ständiger Beobachtung nicht nur der Ostblockstaaten, sondern auch vieler afrikanischer und asiatischer Delegierter in der UNO stehen und ihre eigene Einstellung zur deutschen Frage wesentlich beeinflussen. Es besteht eine deutliche Relation zwischen der Haltung der Bundesrepublik zu den schwarzafrikanischen Interessen und der Haltung der schwarzafrikanischen Staaten zu den Interessen der Bundesrepublik.

In der Berichtszeit hatte die Bundesrepublik ohne ihr Zutun noch zwei Bewährungsproben zu bestehen. Sie liefen zufriedenstellend für sie ab. Während die Sowjetunion und die übrigen Ostblock-Mitgliedstaaten nichts unternahmen, um den ostzonalen Aufnahmeantrag vom 1. März dieses Jahres auf die Tagesordnung zu stellen, versuchten sie wie schon bei früheren Gelegenheiten, die SBZ durch Hintertüren in die internationale Gemeinschaft eindringen zu lassen.

Eine dieser Gelegenheiten war die Beratung des Rechtsausschusses der Vollversammlung über die Einberufung einer internationalen Konferenz im Jahre 1967 zur Kodifizierung des Völkerrechts. Hierbei ging es formal u. a. um den Kreis der Teilnehmer. Sollten »alle Staaten« — so lautet eine der