

# Gegenwärtige Probleme des Selbstbestimmungsrechts

*Bis vor wenigen Jahren erschien die Welt noch geordnet, was die Aufteilung der Erdoberfläche in souveräne Staaten anging. Diese Ordnung mochte nicht in allen Fällen als gerecht erscheinen, doch sie war klar und von der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert. Über Jahrzehnte hinweg Selbstverständliches hat sich allerdings scheinbar unversehens als brüchig erwiesen und in verschiedenen Teilen der Welt einen gesellschaftlichen und staatlichen Auflösungsprozeß in Gang gesetzt, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Im Zuge dieses Geschehens haben die Deutschen ihre Einheit in einem Staat wiedergefunden, andere Staaten sind in ihre einzelnen Bestandteile zerfallen. Auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das der Soziologe Sir Ralf Dahrendorf schon als antiquiert und barbarisch abgetan hatte und das selbst vielen Völkerrechtlern lediglich als Reminiszenz an die Zeit der Entkolonisierung erschienen war, beriefen sich dabei die Deutschen, die sich einigen wollten, wie auch die Kirgisen oder Litauer, die aus ihrem bisherigen Staatsverband auszutreten entschlossen waren. Das Selbstbestimmungsrecht reklamieren auch weitere Gruppen für sich wie die Eritreer, die sich in Kürze in geordneter Weise von Äthiopien lösen werden, oder zahlreiche autochthone Bevölkerungsgruppen, deren Forderungen von lediglich kultureller Autonomie bis zur Sezession reichen können. Auf Seiten der Staaten nicht zuletzt der Dritten Welt allerdings besteht die Furcht, daß das Selbstbestimmungsrecht als Hebel für ihre Zerstörung genutzt werden könnte. Für die Völkerrechtslehre stellt sich die Frage, wie die verschiedenen neuen Bestrebungen einzuordnen sind und ob es für sie einen rechtlichen Rahmen gibt. Diesen Fragen hat sich ein von der Forschungsstelle der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der Deutschen UNESCO-Kommission veranstaltetes, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes internationales Symposium Ende August 1992 in der Universität Bonn zugewandt. Die wissenschaftliche Zielsetzung dieses Kolloquiums »Gegenwärtige Probleme des Selbstbestimmungsrechts« war es, jene Aspekte dieses Rechts zu beleuchten, die in den ersten drei Jahrzehnten nach seiner Anerkennung in der Resolution 1514(XV) nur eine geringe Rolle gespielt hatten. Die elf Referate des Symposiums, das von dem Bonner Juristen Christian Tomuschat, dem gegenwärtigen Vorsitzenden der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, angeregt und geleitet wurde, werden in englischer Sprache unter dem Titel »The Modern Law of Self-determination« in Kürze von dem völkerrechtlich orientierten niederländischen Verlagshaus Nijhoff als Buch vorgelegt werden. Drei der Referate werden nachstehend in teils erheblich überarbeiteter Version in deutscher Übersetzung vorgelegt.*

## Die Staatensouveränität wird durchlässig

### Zur Frage eines föderalen Selbstbestimmungsrechts

OTTO KIMMINICH

Gibt es ein »föderales Selbstbestimmungsrecht«? Falls ja: Welchen Inhalt hat es? Steht es in der Mitte zwischen dem Sezessionsrecht und dem »inneren Selbstbestimmungsrecht«, oder ist es Teil des letzteren? Oder soll es vielleicht nur die Verweigerung der Selbstbestimmung verhüllen?

Um diese Fragen zu beantworten, müßte man eigentlich zunächst den Begriff der Selbstbestimmung definieren und seine verschiedenen Formen und Durchsetzungsmöglichkeiten untersuchen. Letztlich würde dies auf die Beschreibung der Völkerrechtsgeschichte im 20. Jahrhundert hinauslaufen; denn die Entfaltung des Denkens über die Selbstbestimmung ist aufs engste mit den zentralen Problemen des Friedens, der Menschenrechte und der Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft verknüpft, die in den letzten neun Jahrzehnten aus den verschiedensten Blickwinkeln im Rahmen eines deutlich sichtbaren Prozesses der Bewußtseinsentfaltung untersucht worden sind. Doch interessieren hier nicht die Einzelheiten. Vielmehr kann der gegenwärtige Stand der Rechtsentwicklung in der Feststellung zusammengefaßt werden, daß das Selbstbestimmungsrecht tatsächlich eine Völkerrechtsnorm ist – nicht nur ein Prinzip oder ein politisches Schlagwort –, daß es sich nicht auf die Entkolonisierung beschränkt, und daß es nicht Staaten, sondern Völkern und Volksgruppen zusteht. Die Unterscheidung zwischen Völkern und Volksgruppen ist im vorliegenden Zusammenhang unwichtig. Wesentlich ist lediglich die Ausgrenzung von Staaten als Trägern eines Selbstbestimmungsrechts. (Das »Selbstbestimmungsrecht von Staaten«, von dem die älteren Lehrbücher sprachen, meint etwas ganz anderes.)

#### Stellenwert und Träger des Selbstbestimmungsrechts

Mit allen anderen Menschenrechten teilt das Selbstbestimmungsrecht der Völker die Eigenschaft, daß es seinem Träger nicht durch einen Hoheitsakt oder eine Entscheidung der Völkerrechtsgemeinschaft zugeteilt wird. Es steht dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu und wird von der Rechtsordnung lediglich anerkannt und ausgeformt. Zweck dieser Ausformung ist die Durchsetzung im Gesamtzusammenhang der gesamten Völkerrechtsordnung. So erklärt es sich, daß viele Autoren von einem »Selbstbestimmungsprozeß« sprechen.<sup>1</sup> Daraus ergibt sich, daß – jedenfalls nach Meinung dieser Autoren – das Selbstbestimmungsrecht im konkreten Fall unterschiedliche Inhalte in verschiedenen historischen Situationen haben kann. Ferner gibt es Autoren, die vom Selbstbestimmungsrecht nicht als singulärem Recht, sondern als »Bündel von Rechten« sprechen.<sup>2</sup> Beide Auffassungen sind durchaus richtig. Sie deuten an, daß ein föderales Selbstbestimmungsrecht Teil jenes Bündels von Rechten sein könnte, oder daß es ein bestimmtes Stadium in jenem Selbstbestimmungsprozeß markiert. Allerdings könnte es auch das Endstadium sein, und es könnte schließlich etwas völlig anderes sein, nämlich ein Selbstbestimmungsersatz oder, mit anderen Worten, die Verweigerung der Selbstbestimmung.

Angesichts solcher Unsicherheiten ist es notwendig, nun doch einen kurzen Blick auf das Definitionsproblem zu werfen, das im Schrifttum stets als besonders heikel bezeichnet wird. Noch 1952 schrieb Clyde Eagleton: »Der Begriff der Selbstbestimmung ist nicht einfach und hat sich stets der Definition

entzogen.«<sup>3</sup> Fast zwei Jahrzehnte später kam ein anderer führender Experte zu dem Ergebnis:

»Jede Untersuchung des Selbstbestimmungsrechts gerät unweigerlich in die Schwierigkeit, daß sich der Begriff zwar mit einfachen Worten umschreiben läßt, die den Anschein der universalen Anwendbarkeit und vielleicht revolutionärer Schlagworte erwecken, daß sich aber bei der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts herausstellt, wie kompliziert die Angelegenheit ist und wie sehr sie mit Einschränkungen und Vorbehalten versehen ist.«<sup>4</sup>

So erklärt sich die immer länger werdende Liste von Adjektiven, mit denen man bestimmte Arten des Selbstbestimmungsrechts zu unterscheiden versucht: inneres und äußeres, föderales, positives und negatives, defensives und offensives Selbstbestimmungsrecht.

Aber gerade die Vielfalt dieser Bezeichnungen unterstreicht die Tatsache, daß es einen harten Kern von Merkmalen gibt, der sich in fast allen Definitionen mit nur geringen Abweichungen findet. Er ist kürzlich mit folgenden Worten beschrieben worden:

»Das Selbstbestimmungsrecht kann als das Recht eines Volkes definiert werden, in freier Entscheidung ohne äußeren Druck seinen politischen und rechtlichen Status als selbständige Einheit, vorzugsweise in der Form eines unabhängigen Staates, seine Regierungsform, sein Wirtschafts- und Sozialsystem und sein kulturelles Leben zu bestimmen.«<sup>5</sup>

Diese Definition orientiert sich an Artikel 1 der beiden Internationalen Menschenrechtspakte und an der »Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen«,<sup>6</sup> jener Prinzipien Deklaration, die am 24. Oktober 1970, dem 25. Jahrestag der Gründung der Weltorganisation, verabschiedet wurde.

Im Rahmen der Völkerrechtsordnung nimmt das Selbstbestimmungsrecht insofern eine Sonderstellung ein, als es einem Träger zusteht, der im übrigen kein Völkerrechtssubjekt ist. Auch bezüglich seiner ethischen Grundlagen weist das Selbstbestimmungsrecht der Völker gewisse Besonderheiten auf. Als Menschenrecht nimmt es teil an der ethischen Fundierung aller Menschenrechte. Aber Tom Farer hat kürzlich darauf hingewiesen, daß Gemeinschaftswerte auf der Grundlage von Herkunft und Geschichte sowohl der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch den Menschenrechtspakten grundsätzlich fremd sind, mit Ausnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Religionsfreiheit als Kollektivrecht.<sup>7</sup> Die Erklärung ist ebenfalls bereits gefunden worden: Das Selbstbestimmungsrecht beinhaltet die Teilhabe an allen menschlichen Werten. Deshalb sei es aufs engste mit der Menschenwürde und mit allen anderen Menschenrechten verknüpft.<sup>8</sup> Daraus ist zu folgern, daß das Selbstbestimmungsrecht niemals durch Zweckmäßigkeitserwägungen, wirtschaftliche oder politische Vorteile für die etablierten Mächte oder irgendwelche anderen materiellen Interessen beiseite geschoben werden darf. Zwar ist es richtig, daß alle Rechte auf Grund ihrer Entstehungsgeschichte bis zu einem gewissen Grade Machtkonstellationen widerspiegeln. Aber die Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Organisation hat einen Punkt erreicht, an dem die Durchsetzung der Menschenrechte durch die organisierte Völkerrechtsgemeinschaft als Macht in diesem Sinne eingesetzt werden kann. Niemand kann mehr daran zweifeln, daß die Organisation der Vereinten Nationen – so schwach sie noch immer sein mag – durch die Schaffung und Stärkung von Völkerrechtsregeln wie derjenigen des Selbstbestimmungsrechts der Völker den Gang der Weltgeschichte wesentlich beeinflußt hat. Die oft mühselige Diskussion über die Einzelheiten des Selbstbestimmungsrechts hat vielleicht unseren Blick dafür getrübt, so daß wir diese wichtige Tatsache nur allzuleicht vergessen. Jetzt aber ist es Zeit, sich daran zu erinnern; denn sonst werden wir niemals in der Lage sein, die Fülle von Problemen und Lösungsvorschlägen, Verwirklichungsformen, Prioritäten und Beschränkungen, die in der bisherigen Literatur erörtert worden sind, übersichtlich zu ordnen und einer sinnvollen Verwertung zuzuführen.

## Versuche der Kategorisierung

In der Literatur sind fünf Themen herausgearbeitet worden, auf die sich der Selbstbestimmungsanspruch auf fünf verschiedenen Ebenen konzentriert: Menschenrechte auf der individuellen Ebene; Minderheitenrechte auf der Ebene unterhalb des Staates; Unabhängigkeit auf der staatlichen Ebene; regionale Integration auf der regionalen Ebene; und schließlich »ein globales zentrales Leitungssystem«.<sup>9</sup> Offensichtlich kann eine föderale Lösung auf drei dieser Ebenen, nämlich unterhalb des Staates und auf staatlicher und regionaler Ebene, gefunden werden. Manche Autoren unterscheiden zwei Grundkategorien des Selbstbestimmungsanspruchs, je nachdem, ob die Schaffung einer neuen Einheit gefordert wird oder nicht. Für den zweiten Fall aber unterscheiden sie dann doch wieder mehrere Varianten für die auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts zu errichtende neue Ordnung.<sup>10</sup> Solche Kategorisierungen sind unschädlich, solange sie nicht mit der Behauptung verbunden sind, es gebe eine entsprechende Zahl von Arten des Selbstbestimmungsrechts, die sich gegenseitig ausschließen. Leider entsteht dieser Eindruck manchmal bei der Unterscheidung zwischen dem inneren und äußeren Selbstbestimmungsrecht. In den meisten Fällen zeigt allerdings ein Blick auf die zugrundeliegenden Definitionen, daß sie das Selbstbestimmungsrecht nicht begrifflich aufspalten wollen, sondern nur zwischen zwei Situationen unterscheiden, in denen dieses Recht ausgeübt wird, oder zwischen zwei erstrebten Zielen, oder zwischen zwei Arten der Verwirklichung. Jedoch ist stets Vorsicht geboten. So erklärt zum Beispiel Menon, daß das äußere Selbstbestimmungsrecht die Freiheit einer Volksgruppe oder Nation sei, sich als unabhängiger Staat zu organisieren; das innere Selbstbestimmungsrecht sei die Freiheit einer als Staat organisierten Nation, die politischen Institutionen und Verfahrensweisen frei zu wählen und über seine Regierungsform ohne äußeren Druck zu entscheiden.<sup>11</sup> Nach dieser Definition hat das innere Selbstbestimmungsrecht nichts mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker im Sinne des geltenden Völkerrechts zu tun. Denn sobald eine Nation oder Volksgruppe als Ergebnis der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts über einen eigenen Staat verfügt, ist der so entstandene Staat so lange das einzige Völkerrechtssubjekt, bis eine Situation entsteht, in der das Selbstbestimmungsrecht der Völker wieder auflebt.<sup>12</sup> Mit Recht schließt daher Thürer das Selbstbestimmungsrecht im Sinne der »tatsächlichen Souveränität« aus dem gesamten Selbstbestimmungsbegriff aus und betont, daß das Selbstbestimmungsrecht das Recht einer Gruppe ist, die nicht über einen Staat verfügt.<sup>13</sup> Im Gegensatz sowohl zu Menon als auch zu Thürer zählt Cassese das Recht von Volksgruppen, frei von Unterdrückung durch die Zentralregierung zu sein, zum inneren Selbstbestimmungsrecht, das er im übrigen als das Recht eines Volkes zur Entscheidungsfreiheit über die Regierungsform in einem souveränen Staat bezeichnet.<sup>14</sup>

So wird klar, daß ein föderales Selbstbestimmungsrecht als äußeres oder inneres Selbstbestimmungsrecht, als negativ oder positiv, bezeichnet werden kann, je nachdem, welche Definition man wählt. Eine weitere Komplikation tritt durch die Unterscheidung zwischen offensivem und defensivem Selbstbestimmungsrecht hinzu.<sup>15</sup> Als offensiv wird das Selbstbestimmungsrecht dann bezeichnet, wenn es auf die Veränderung des territorialen Status abzielt.

Die Frage, was mit solchen Unterscheidungen gewonnen ist, kann hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls kann nichts dadurch gewonnen werden, daß ein eigenständiges föderales Selbstbestimmungsrecht konstruiert wird, oder daß man das föderale Selbstbestimmungsrecht auf den Begriff des inneren, negativen oder defensiven Selbstbestimmungsrechts begrenzt. Wenn die äußere Selbstbestimmung auf die Sezession und die Bildung eines neuen unabhängigen Staates beschränkt wird, könnte man allerdings sagen, daß die föderale Lösung zur inne-

ren, negativen oder defensiven Selbstbestimmung gehört. Aber dadurch wird kein Problem gelöst, und die tiefe Kluft zwischen dem Interesse des bisherigen Staates an der Aufrechterhaltung des Status quo und dem Interesse einer Minderheit an der Veränderung wird nicht überbrückt.

Die Aufspaltung des Selbstbestimmungsbegriffs und die Bildung von verschiedenen Selbstbestimmungsrechten bringt weder einen theoretischen noch einen praktischen Vorteil. Man kann von dem äußeren und inneren Aspekt des Selbstbestimmungsrechts sprechen, aber man sollte niemals von zwei verschiedenen Rechten ausgehen. Im gegenwärtigen Völkerrecht ist die Selbstbestimmung von Völkern ein Recht von Völkern und Volksgruppen, die über keinen eigenen Staat verfügen. Dieses Recht richtet sich gegen den Inhaber der Gebietshoheit über dasjenige Gebiet, in dem diese Gruppen leben. Unter normalen Bedingungen, wie sie von der Charta der Vereinten Nationen und der Prinzipienklärung von 1970 beschrieben werden, ist es ein ruhendes Recht. Aber in bestimmten Situationen, die ebenfalls im geltenden Völkerrecht ihre Umschreibung finden, lebt dieses Recht auf und muß im Interesse des Friedens und der Menschenrechte durchgesetzt werden. Unsere Aufgabe ist es, diese Situationen im Wege der Interpretation der einschlägigen Rechtsnormen zu definieren.

### Kein konsumierbares Recht

Grundlegend ist die Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht konsumiert werden kann. Diejenigen, die für die Erhaltung von Unterdrückungssystemen eintreten, stellen regelmäßig die Behauptung auf, das Selbstbestimmungsrecht könne nur einmal in der Geschichte eines Volkes ausgeübt werden.<sup>16</sup> Diese Behauptung ist falsch. Zwar stellt das Völkerrecht seine Subjekte nicht unter die permanente Drohung von Sezession und Zerstückelung. Aber seitdem individuelle und kollektive Menschenrechte auf der Ebene des Völkerrechts in Erscheinung getreten sind, haben alle souveränen Staaten die Pflicht, diese Rechte zu fördern und zu achten, wie die Charta der Vereinten Nationen eindeutig bestimmt. Systematische schwere Verletzungen der Menschenrechte eines Volkes oder einer Volksgruppe führen zu Situationen, in denen das Selbstbestimmungsrecht zum Leben erwacht. Das meint Roman Kryszewski, wenn er sagt:

»Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein kontinuierlicher Vorgang. Sobald eine Menschengruppe versucht hat, eine der Formen der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts anzuwenden, kann sie sich auch in Zukunft auf dieses Recht berufen.«<sup>17</sup>

Seitdem eine vom Völkerbundrat ernannte internationale Juristenkommission die Situation beschrieben hat, in der das Prinzip der Selbstbestimmung – damals war es noch kein Recht – anzuwenden ist, hat sich das Völkerrecht gründlich gewandelt. Im Jahre 1920 räumte die Kommission nur ein, daß

»die Gründung, Umformung und Auflösung von Staaten als Ergebnis von Revolutionen und Kriegen faktische Situationen schaffen, die nicht vollständig zu den inneren Angelegenheiten eines Staates gezählt werden können«

und fügte vorsichtig hinzu: »Unter solchen Umständen kann das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker ins Spiel gebracht werden.«<sup>18</sup> Im geltenden Völkerrecht wird die Situation, in der das Selbstbestimmungsrecht (es ist jetzt längst kein bloßes Prinzip mehr) ins Spiel zu bringen ist, in der Prinzipienklärung von 1970 umschrieben. Nach dem Wortlaut der Deklaration ist es die Situation, in der ein Staat sich nicht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gleichheit und Selbstbestimmung der Völker verhält und deshalb über keine Regierung verfügt, die das gesamte auf dem Gebiet lebende Volk ohne Unterscheidung nach Rasse, Glaube oder Hautfarbe repräsentiert.

Da die Charta der Vereinten Nationen – auf welche sich die Prinzipienklärung ausdrücklich bezieht – den Mitgliedern der Weltorganisation nicht bestimmte Regierungsformen und Wahlrechtssysteme vorschreibt, können sich die Worte »das

ganze Volk repräsentiert« nur auf Bevölkerungsgruppen beziehen, deren wesentliche Merkmale im selben Satz der Erklärung aufgezählt werden. Es ist unbestreitbar, daß diese Beschreibung der Situation, in der das Selbstbestimmungsrecht aktiviert wird, nicht auf die Entkolonisierung beschränkt ist. Die KSZE-Schlußakte von 1975 hat dies in ihrem Prinzip VIII unterstrichen.<sup>19</sup> Gerade in Europa tragen die Kriterien »Rasse und Hautfarbe« kaum dazu bei, die Gruppen zu umreißen, denen das Selbstbestimmungsrecht unter bestimmten Voraussetzungen zusteht. Vielmehr muß hier wie anderswo der Ausdruck »Volksgruppe« (oder »ethnische Gruppe«) verwendet werden, damit das von den Vereinten Nationen geschaffene Recht sinnvoll angewendet werden kann.

Der logische Kern dieses Rechts ist eigentlich ganz einfach: Solange der polyethnische Staat die kollektiven und individuellen Rechte der in ihm wohnenden Volksgruppen und ihrer Angehörigen respektiert, können diese Gruppen ihren Schutz auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts in Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht finden. Sobald aber der betreffende Staat diese Rechte systematisch verletzt, entsteht eine Situation, in der die unterdrückte ethnische Gruppe sich auf das Selbstbestimmungsrecht berufen kann, um Verfassungsänderungen innerhalb des Staates zu erzwingen oder eine internationale Lösung durch Sezession zu erreichen. Die internen Veränderungen können Minderheitenschutz, Autonomie oder eine föderale Struktur beinhalten. Die »äußere« Lösung kann zur Schaffung eines unabhängigen Staates, einer Konföderation mit einem oder mehreren souveränen Staaten (einschließlich desjenigen, von dem die Sezession stattgefunden hat) oder zum Beitritt zu einem bereits bestehenden Staat führen. (Das letztere Ergebnis kann selbstverständlich auch durch Gebietsabtretung erreicht werden. In diesem Fall erfordert das Selbstbestimmungsrecht, daß zuvor ein Plebiszit abgehalten wird, dessen Ergebnis der Abtretungsvertrag sorgfältig zu berücksichtigen hat.)

### Verwirklichung des Rechts

Alle diese Lösungen beruhen auf dem Selbstbestimmungsrecht als Bestandteil des völkerrechtlichen Normensystems. Sie sind Verwirklichungen des Selbstbestimmungsrechts, ganz gleich, ob sie innerhalb der Grenzen eines bestehenden Staates durchgeführt werden und diese Grenzen unangetastet lassen, oder ob sie mit territorialen Veränderungen einhergehen. Die Unterscheidung zwischen einem inneren und einem äußeren Selbstbestimmungsrecht birgt die Gefahr in sich, diesen Tatbestand zu verschleiern und zu der falschen Schlußfolgerung zu führen, daß nur die »äußeren« Lösungen vom Völkerrecht erfaßt werden, und daß das Völkerrecht nur die Wahl zwischen der Errichtung eines neuen souveränen Staates und dem Beitritt zu einem bestehenden souveränen Staat bietet. Die Prinzipienklärung von 1970 deutet selbst weitere Möglichkeiten an, indem sie als dritte Verwirklichungsform des äußeren Selbstbestimmungsrechts »das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status« nennt. Leider werden häufig die Verwirklichungsformen des Selbstbestimmungsrechts mit dessen Inhalt verwechselt. Um dies zu vermeiden, wäre es besser, überhaupt nicht vom Inhalt des Selbstbestimmungsrechts zu sprechen. In der Literatur ist dies bereits deutlich erkannt worden: »Es kommt nur auf die freie Entscheidung über den politischen Status an, nicht auf die Ausgestaltung dieses Status.«<sup>20</sup> Das Selbstbestimmungsrecht ist das Recht von Völkern und Volksgruppen, frei über ihr politisches Schicksal zu entscheiden. Von den drei wichtigen Fragen – wer darf wann und worüber entscheiden? – wird nur die erste durch den Begriff selbst beantwortet. Auch diese Antwort ist schwierig, weil die Definition von Volk und Volksgruppe nicht einfach ist.<sup>21</sup> Für die Antworten auf die Fragen, wann und worüber zu entscheiden ist, gibt weder der Begriff des Volkes noch derjenige des Selbstbestimmungsrechts irgendeinen An-

haltspunkt. Diese Antworten müssen aus dem Sinn und Zweck der Rechtsnorm im Gesamtzusammenhang des geltenden Völkerrechts abgeleitet werden. Genau das tut die Prinzipienklärung von 1970 in vorsichtiger Weise. Sie deutet an, wann das Selbstbestimmungsrecht zum Tragen kommt und welche Verwirklichungsformen möglich sind.

Der Zeitpunkt der Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht darf nicht willkürlich gewählt werden. Eine Bevölkerungsgruppe darf ihr ruhendes Selbstbestimmungsrecht nicht beliebig aktivieren, um einen Staat, der seine Pflichten erfüllt, mutwillig zu zerstören. Dagegen wird eingewendet, dies bedeute in der Praxis, daß eine solche Gruppe so lange warten muß, bis sie am Rande der Existenzvernichtung steht und es für Selbsthilfe und auswärtige Hilfe zu spät ist. Das Körnchen Wahrheit in diesem Einwand ist offenkundig. Das Völkerrecht verlangt in der Tat Loyalität gegenüber einem Staat, der sich in Übereinstimmung mit den von der Charta der Vereinten Nationen und der Prinzipienklärung aufgestellten Standards verhält. Es ist also gewissermaßen der polyethnische Staat, der darüber entscheidet, ob und wann der Zeitpunkt kommt, in dem eine ethnische Gruppe berechtigt ist, ihr Selbstbestimmungsrecht auszuüben. Aber das Völkerrecht überläßt dies nicht der freien Entscheidung des betreffenden Staates. Die Geschichte zeigt, daß gerade diejenigen Staaten, die Minderheiten unterdrücken, am lautesten verkünden, sie seien liberal und human. An diesem Punkt mündet das Problem des Selbstbestimmungsrechts in das allgemeinere Problem des effektiven völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, nämlich das der internationalen Kontrolle der Beachtung der Menschenrechte durch souveräne Staaten. Bereits 1986 schrieb Christian Tomuschat: »Es kann notwendig sein, eine Bevölkerung gegen ihre eigene Regierung zu schützen, die zu einer Mörderbande degeneriert ist.«<sup>22</sup>

Bezüglich der Verwirklichungsformen besteht bis zu einer gewissen Grenze eine Wahlfreiheit. Auch hier ergibt sich die Begrenzung aus dem Leitprinzip der Beachtung der Menschenrechte. So ist beispielsweise eine ethnische Gruppe, die in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts einen eigenen Staat aufbaut, nicht berechtigt, kleinere ethnische Gruppen, die in den Grenzen des neuen Staates leben, zu unterdrücken. Dies ist das berüchtigte Problem der »Minderheit innerhalb einer Minderheit« oder der »eingeschlossenen Minderheit«.<sup>23</sup> Eigentlich ist es allerdings überhaupt kein Problem, jedenfalls unter dem Aspekt des Selbstbestimmungsrechts. Vielmehr handelt es sich hier lediglich um die Anwendung derselben Rechtsnormen im kleineren Anwendungsbereich. Doch das führt zu einer Frage, die in der öffentlichen Diskussion häufig gestellt wird: Gibt es denn keine quantitative Grenze für die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts? Wer das Völkerrecht nicht kennt, hegt die Befürchtung, daß sich alle Staaten in winzige Bruchstücke auflösen. Er erwartet vom Völkerrecht eine Problemlösung in der Weise, daß jenseits einer quantitativen Trennlinie die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts verweigert werden darf, oder gar, daß das Selbstbestimmungsrecht jenseits dieser Linie wie durch einen Zauberstab ausgelöscht werden könnte. Die Experten wissen, daß das Völkerrecht niemals eine solche Grenzlinie ziehen könnte, die nur durch quantitative Größen bestimmt wäre, wie etwa die Zahl der betroffenen Personen oder die Größe des von ihnen bewohnten Gebietes. Aber sie haben von vornherein keine Angst vor der sogenannten Explosivkraft des Selbstbestimmungsrechts der Völker.

Die irrationale Furcht vor der Zerstückelung ist unbegründet. Das Völkerrecht hat den schützenden Damm vor der befürchteten Flut von Sezessionsansprüchen an geeigneter Stelle, sozusagen am Oberlauf des Stroms der Geschichte, errichtet. Er besteht in den oben angedeuteten Prinzipien, nach denen sich die Beurteilung der Voraussetzungen für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch jede Gruppe, sei sie groß oder klein, richtet. Die Frage der »Lebensfähigkeit« einer in Aus-

übung des Selbstbestimmungsrechts der Völker entstandenen selbständigen Einheit taucht erst viel später auf. Sie muß gestellt werden, wenn die Voraussetzungen für die Sezession theoretisch vorhanden sind, aber der Staat, der dann entstehen würde, so klein wäre, daß er nicht aus eigener Kraft existieren könnte. In einem solchen Falle verweisen die Befürworter der Unabhängigkeit in der Regel auf die bereits vorhandenen Mikrostaaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, während ihre Gegner die Probleme hervorheben, die damit für die Mikrostaaten selbst und für die internationale Gemeinschaft verbunden sind. Vom Standpunkt des Völkerrechts könnte man vorsichtig formulieren:

»Zwar ist noch keine Formel gefunden worden, um für die Zwecke der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts festzustellen, was »zu klein« ist, aber viele neigen zu der Auffassung, daß eine neue Einheit in der Lage sein sollte, sich selbst zu erhalten und im zwischenstaatlichen Verkehr verantwortlich zu handeln. Denn es wird in zunehmendem Maße anerkannt, daß die bloße Existenz und Funktion einer neuen Einheit Wertkonsequenzen hat, die über die Grenzen der neuen Einheit hinausgehen.«<sup>24</sup>

Dagegen darf niemals gesagt werden, eine Volksgruppe müsse »groß genug« sein, um das Selbstbestimmungsrecht zu besitzen.<sup>25</sup> Die zahlenmäßige Kleinheit einer Gruppe, der das Selbstbestimmungsrecht zusteht, gehört zu den Faktoren, die in der Praxis das Spektrum der verfügbaren Verwirklichungsformen des Selbstbestimmungsrechts einschränken, aber sie vernichtet nicht das Recht. Wenn die Schaffung eines unabhängigen souveränen Staates durch Faktoren wie die zahlenmäßige Kleinheit der Gruppe ausgeschlossen wird, so bleiben andere Möglichkeiten für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts.

Der Ausschluß bestimmter Möglichkeiten ist ein Faktum, aber keine Rechtsnorm. Das bedeutet, daß die kleine Gruppe bei der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts in freier Entscheidung auch die falsche Lösung wählen kann. Das führt zu der Frage: Wer schützt die kleine Gruppe vor ihrer eigenen Torheit? Wieder kann es nur die Völkerrechtsgemeinschaft sein. Auf globaler Ebene ist es die Organisation der Vereinten Nationen, der in jedem Fall der Vorrang gebührt, weil Fragen der Selbstbestimmung stets den Frieden und die Sicherheit betreffen. In zweiter Linie können regionale Organisationen nützlich und vielleicht sogar effektiver sein; aber sie müssen stets unter dem Schirm der Vereinten Nationen tätig werden. Auf keinen Fall darf es dem einzelnen Staat überlassen bleiben, zu entscheiden, ob eine Gruppe, der das Selbstbestimmungsrecht zusteht, sich selbständig machen darf oder nicht. Denn nach der Prinzipienklärung von 1970 hat jener Staat definitionsgemäß die Menschenrechte in schwerer und systematischer Weise verletzt. Wäre das nicht der Fall, so käme eine Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht von vornherein nicht in Frage.

### Die föderale Lösung

Aber ist die organisierte Völkerrechtsgemeinschaft einer solchen Aufgabe gewachsen? Auf globaler Ebene haben die Vereinten Nationen die Möglichkeit, gemäß den Vorschriften von Kapitel VII ihrer Charta vorzugehen. Das setzt allerdings voraus, daß die Menschenrechtsverletzungen, die zur vorerwähnten Aktivierung des Selbstbestimmungsrechts führen, als Friedensbruch oder Friedensbedrohung gemäß Art.39 der Charta gebrandmarkt werden. Regionale Organisationen müßten ihre Befugnisse in ähnlicher Weise rechtlich fixieren. Doch das löst noch immer nicht das Problem einer törichten Anwendung des Selbstbestimmungsrechts. Bezüglich der Menschenrechtsverletzungen im allgemeinen ist Tomuschat einen Schritt weitergegangen: »Die Weltgemeinschaft sollte in solchen Fällen die volle Regierungsgewalt so lange übernehmen, bis der Zustand des friedlichen Zusammenlebens wiederhergestellt ist.«<sup>26</sup> Die Tätigkeit der Vereinten Nationen in Kambodscha könnte als Beispiel dienen; bisher ist dieses Beispiel allerdings nicht sehr ermutigend.

Man muß zugeben, daß Völkerrecht und internationale Organisation in dieser Beziehung noch sehr schwach sind. Doch deswegen müssen wir nicht den Begriff der Selbstbestimmung zerstückeln oder das Selbstbestimmungsrecht in willkürlicher Weise beschränken. Zwar hat das Völkerrecht für manche der mit der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts verbundenen Probleme noch keine Lösung gefunden. Aber man kann auch darauf hinweisen, daß das Völkerrecht für eine größere Zahl solcher Probleme bereits Lösungen anzubieten hat, einschließlich des Schutzes von Gruppen, die offensichtlich zu klein sind, um einen eigenen Staat auf die Dauer zu erhalten. Hier ist in erster Linie der Minderheitenschutz gemeint, der über eine respektable Tradition verfügt und gegenwärtig auf globaler und regionaler Ebene verstärkt wird.<sup>27</sup> Zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Minderheitenschutz gibt es einen engen Zusammenhang, der im Schrifttum immer stärkere Beachtung findet.<sup>28</sup> Zwar darf die Einräumung von Minderheitenrechten niemals als Vorwand für die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts dienen. Aber die angemessene Berücksichtigung von Minderheitenrechten kann verhindern, daß die Situation entsteht, in der nach der Prinzipienklärung sogar das Sezessionsrecht begründet ist.

Es gibt noch keinen internationalen Standard des Minderheitenschutzes, aber Art.27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist zumindest ein Ansatzpunkt. Eine wachsende Zahl von bilateralen Verträgen enthält Vorschriften über Minderheitenrechte, die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Dezember 1992 eine im Rahmen der Menschenrechtskommission erarbeitete Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören<sup>29</sup> angenommen, und eine Europäische Volksgruppencharta ist in Vorbereitung.<sup>30</sup> Auf der nächsten Ebene kann einer ethnischen Gruppe die Autonomie angeboten werden. In den älteren Schriften über das Selbstbestimmungsrecht spielte die territoriale Autonomie eine überragende Rolle als die praktisch einzige Alternative zur Abtretung oder Unabhängigkeit. Heute wird sie im Zusammenhang mit einer großen Zahl von Konfliktbereichen genannt.<sup>31</sup> Für gemischt bevölkerte Gebiete kommt die territoriale Autonomie nicht in Frage. Für sie wurde das Instrument der personalen Autonomie geschaffen und vor dem Ersten Weltkrieg in Mähren und in der Bukowina erfolgreich angewendet.<sup>32</sup>

Die föderale Lösung ist aufs engste mit der Autonomie verbunden. Sie empfiehlt sich immer dort, wo eine ethnische Gruppe in einem Gebiet lebt, das nach Größe, Lage und Ressourcenausstattung die Mindestanforderungen für eine föderale Einheit erfüllt. Sie kann auch zur Lösung des Problems der »eingeschlossenen Minderheiten« beitragen, weil ein Bundesland durch seine Verfassung oder durch Landesgesetze die Gruppenautonomie im konkreten Fall angemessener garantieren und ausgestalten kann als es in der Bundesverfassung möglich wäre. Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind die Stichworte. Der Föderalismus entspricht ihnen am ehesten. Es gibt viele historische Beispiele für die vielfältige Art, in welcher der Föderalismus zur Lösung der Probleme polyethnischer Staaten verwendet werden kann.<sup>33</sup> Mitteleuropa hat eine einmalige Tradition des Föderalismus,<sup>34</sup> aber es bietet auch tragische Beispiele für das Versagen und den Mißbrauch desselben.

Der Föderalismus hat im Zusammenhang der europäischen Integration eine eminent internationale Bedeutung erhalten. Aber er ist nicht auf Europa beschränkt. Es gibt eine globale Tendenz zur »permeablen Souveränität«, in der sich zukunftsweisende Entwicklungen des Völkerrechts und der internationalen Organisation widerspiegeln.<sup>35</sup> So hat das Selbstbestimmungsrecht keine »gefährlichen und zerstörerischen Nebenwirkungen; denn es kann zu größerer Einheit in Übereinstimmung mit den Wünschen des Volkes führen.«<sup>36</sup> Schon vor 40 Jahren wies Eagleton auf die Tatsache hin, daß die Selbstbestimmung »ein zweiseitiger Begriff ist, der sowohl desinte-

grieren als auch einigen kann.«<sup>37</sup> Bald nach der ersten Verkündung des Selbstbestimmungsprinzips durch den US-Präsidenten Woodrow Wilson warnte dessen Außenminister Robert Lansing, daß es »vielen Ländern Schwierigkeiten bereiten« würde.<sup>38</sup> Seither ist diese Warnung häufig wiederholt worden. Die Geschichte scheint den Warnern Recht zu geben. Aber bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß das Leid über die Völker nicht durch die ordnungsgemäße Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gebracht wurde, sondern durch die Verweigerung dieses Rechts. Und die juristische Analyse zeigt, daß nur diejenigen polyethnischen Staaten Schwierigkeiten bekommen, die ethnische Gruppen unterdrücken. Die richtige Anwendung des Selbstbestimmungsrechts in Übereinstimmung mit den überragenden Zielen der Charta der Vereinten Nationen – Friede und Menschenrechte – gefährdet weder die internationalen Beziehungen noch die Existenz von Staaten. Es gibt kein »föderales Selbstbestimmungsrecht«. Der Föderalismus ist nur eine Form der Verwirklichung dieses Rechts. Und in vielen Fällen stellt sich vielleicht heraus, daß er nur ein Übergangsstadium in dem langen Prozeß der Selbstbestimmung ist, der zu einer größeren Einheit führt. Aber gerade deshalb gehört er zu den zukunftsweisenden Aspekten des Selbstbestimmungsrechts der Völker.

- 1 Vgl. H.S. Johnson, *Self-Determination within the Community of Nations*, Leiden 1967, S.200; Roman Kryszewski, *The right of peoples to self-determination*, 63 *Rivista di diritto internazionale (RDI)* 1985, S.291, 303; Kurt Rahl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Köln/Wien 1973, S.178f.; ders., *Fragen der Verwirklichung des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker*, Wien 1980, S.799; Lung-chu Chen, *Self-determination: an important dimension of the demand for freedom*, *Proceedings of the annual meetings of the American Society of International Law (PASIL)* 1981, S.89.
- 2 Robin C.A. White, *Self-Determination: time for a re-assessment?*, 28 *Netherlands International Law Review* 1981, S.168.
- 3 Clyde Eagleton, *Excesses of self-determination*, 31 *Foreign Affairs* 1952, S.593; ders., *Self-determination in the United Nations*, 47 *American Journal of International Law (AJIL)* 1953, S.88.
- 4 Rupert Emerson, *Self-determination*, 65 *AJIL* 1971, S.459.
- 5 Frank Przetacznik, *The basic collective human right to self-determination of peoples and nations as a prerequisite for peace: its philosophical background and practical application*, 69 *RDI* 1991, S.263.
- 6 Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung der Vereinten Nationen; Text: VN 4/1978 S.138ff. Siehe auch Ulrich Scheuner, *Zur Auslegung der Charta durch die Generalversammlung. Die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten*, VN 4/1978 S.111ff.
- 7 Tom Farer in *PASIL* 1991, S.353.
- 8 Jordan J. Paust, *Self-determination: a definitional focus*, in: *Self-Determination: National, Regional, and Global Dimensions*, hrsg. von Yonah Alexander und Robert A. Friedlander, Boulder 1980, S.13.
- 9 Alojz Nduvizi Wachuku, *Self-Determination and World Order*, *Ann Arbor* 1977, S.160.
- 10 Lung-chu Chen, aaO. [Anm.1], S.89.
- 11 P.K. Menon, *The right to self-determination: A historical appraisal*, 53 *RDI* 1975, S.187.
- 12 »Juristisch gesehen besteht ein Volk, sobald es sich als Staat etabliert hat, nicht mehr als eine von jenem Staat unterscheidbare eigenständige Einheit.« (Christian Tomuschat, *Rights of Peoples*, in: *Festschrift für Hans Haug*, Bern/Stuttgart 1986, S.349.)
- 13 Daniel Thürer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Bern 1976, S.49.
- 14 Antonio Cassese, *Political self-determination – old concepts and new developments*, in: *UN Law/Fundamental Rights*, hrsg. von Antonio Cassese, Alphen 1979, S.137.
- 15 Vgl. Dietrich Murswiek, *Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht*, 23 *Der Staat* 1984, S.523.
- 16 Niall MacDermot (*Self-determination and the »independent bantustans«*, in: *Festschrift für Hans Haug*, Bern/Stuttgart 1986, S.149) behauptet: »Es ist ein allgemein anerkanntes völkerrechtliches Prinzip, daß das Selbstbestimmungsrecht nur ein einziges Mal ausgeübt werden kann.«
- 17 Kryszewski, aaO. [Anm.1], 63 *RDI* 1985, S.303.
- 18 Bericht der Internationalen Juristenkommission über die Aaland-Frage im Auftrag des Völkerbundes, abgedruckt in: Hermann Raschhofer, *Selbstbestimmungsrecht und Völkerbund*, Köln 1969, S.75.
- 19 »Das Selbstbestimmungsrecht steht zweifellos auch allen Völkern in Europa zu.« (Ernest Petric, *Self-Determination, security and integrity of sovereign states*, in: *Self-determination in Europe*, hrsg. von Konrad Ginther und Hubert Isak, Wien/Köln 1991, S.27.)
- 20 Paust, aaO. [Anm.8], S.5.
- 21 Siehe etwa Karl Josef Partsch, »Volk« und »Nation« im internationalen Recht – einst und jetzt, VN 2/1990 S.41ff.
- 22 Tomuschat, aaO. [Anm.12], S.354.
- 23 Vgl. Lee C. Buchheit, *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven/London 1978, S.29f.; Guy Héraud, *Problématique de la minorité dans la minorité*, in: *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, hrsg. von Theodor Veiter, Bd.II, Wien 1972, S.265f.
- 24 Lung-chu, aaO. [Anm.1], S.91.
- 25 So Przetacznik, aaO. [Anm.5], S.261.
- 26 Siehe Anm.22.

- 27 Vgl. Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford 1991.
- 28 Vgl. Günter Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, Göttingen 1955, S.254; Felix Ermacora, *The protection of minorities before the United Nations*, *Recueil des Cours*, Bd.182, S.324ff.; Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht 1991; Patrick Thornberry, *Self-determination, minorities, human rights: A review of international instruments*, 38 *The International and Comparative Law Quarterly* 1989, S.867ff.; Wachuku, aaO. (Anm.9), S.107.
- 29 Siehe zu Vorgeschichte und Inhalt Felix Ermacora, *Späte Einsichten. Der Entwurf der UN-Erklärung zum Minderheitenschutz*, VN 5/1992 S.149ff.
- 30 Vgl. Otto Kimminich, *Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht*, 28 *Archiv des Völkerrechts* 1990, S.1ff.
- 31 Vgl. Hurst Hannum und Richard B. Lillich, *The concept of autonomy in international law*, 74 *AJIL* 1980, S.838ff.
- 32 Vgl. Otto Kimminich, *Die personale Autonomie – Relikt einer vergangenen Zeit oder Modell für die Zukunft?*, in: *Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck*, Köln/Berlin 1989, S.431ff.
- 33 Vgl. Otto Kimminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Mainz/München 1985, S.200ff.
- 34 Vgl. Otto Kimminich, *Historische Grundlagen und Entwicklung des Föderalismus in Deutschland*, in: *Probleme des Föderalismus*, hrsg. von Ingo v. Münch, Tübingen 1985, S.1ff.
- 35 Vgl. Ivo D. Duchacek, *Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations*, in: *Federalism and International Relations*, Oxford 1990, S.1ff.
- 36 Umzurike Oji Omzurike, *Self-Determination in International Law*, Hamden 1972, S.274.
- 37 Eagleton, aaO. (Anm.3), S.593.
- 38 Robert Lansing, *Self-Determination*, *Saturday Evening Post* v. 9.4.1921, abgedruckt in: Michla Pomerance, *The United States and self-determination: Perspectives on the Wilsonian conception*, 70 *AJIL* 1976, S.10.

# Demokratie als Rechtsanspruch?

## Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung

JEAN SALMON

### I. Die klassische Sichtweise: ein rein externes Recht

#### *Die historische Entwicklung*

Über lange Zeit war es herrschende Lehre, daß es sich bei dem Recht auf Selbstbestimmung um ein rein politisches Konzept ohne rechtlichen Gehalt handele. Diese Auffassung galt vor dem Zweiten Weltkrieg ungeachtet der Tatsache, daß es die Deklaration der bolschewistischen Revolutionsregierung von 1917 über das Recht der europäischen wie der kolonisierten Völker auf Freiheit oder die 14 Punkte Präsident Wilsons aus dem Jahre 1918 und auch einige praktische Anwendungen des Nationalitätenprinzips in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg gab. Erst während des Zweiten Weltkriegs und danach waren einige grundlegende Dokumente auch mit völkerrechtlicher Bedeutung versehen. So verpflichteten sich die Unterzeichner der Atlantik-Charta vom 14. August 1941, »das Recht aller Völker, die Regierungsform zu wählen, unter der sie leben wollen« zu achten, und sie sprachen sich dafür aus, daß die souveränen Rechte und die Selbstregierung der Völker, denen diese gewaltsam entrissen wurden, wiederhergestellt werden. Die Charta der Vereinten Nationen führt in Artikel 1 Ziffer 2 das Ziel auf, »freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln«. Eine konkrete Anwendung dieses Grundsatzes wird in der UN-Charta nicht vorgenommen, abgesehen von einer Bezugnahme im Kapitel XII in Art. 76 b zum Treuhandsystem, wo die Förderung der »fortschreitende(n) Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit« dieser Hoheitsgebiete sowie die »frei geäußerten Wünsche« ihrer Bevölkerung angesprochen werden. Doch galt dieses Prinzip noch immer nicht als Bestandteil völkerrechtlicher Doktrinen; zumeist wurde es ausschließlich dem Bereich der Politik zugeordnet.

Erst in den sechziger Jahren kam es im Zuge der fortschreitenden Entkolonisierung zu einem Durchbruch des Grundsatzes der Selbstbestimmung. Die am 14. Dezember 1960 von der 15. UN-Generalversammlung verabschiedete Resolution 1514 (XV) über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker<sup>1</sup> bekräftigte das Recht auf Selbstbestimmung unzweideutig; es bezeichnete die »Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung« als »eine Verleugnung der Grundrechte des Menschen«, als »der Charta der Vereinten Nationen entgegen(stehend)« und als Behinderung der »Förderung von Frieden und Zusammenarbeit in der Welt«. Allen Völkern wurde das Recht auf

Selbstbestimmung zugesprochen; »kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status«.

Die EntschlieÙung 1541(XV) der Generalversammlung vom 15. Dezember 1960<sup>2</sup> kodifizierte die Grundsätze der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung für die damals noch zahlreichen »Gebiete ohne Selbstregierung«; sie legte fest, daß die Selbstbestimmung eines Gebietes durch dessen Unabhängigkeit, durch Integration in einen Staatsverband oder durch freie Assoziierung mit einem solchen verwirklicht werden kann. Die beiden letztgenannten Alternativen hätten auf »einer freien und freiwilligen Entscheidung der Völker des betreffenden Gebietes« zu beruhen.<sup>3</sup>

Einige Jahre später erfolgte eine völkerrechtliche Kodifizierung gleichlautend in zwei Vertragswerken: Die beiden von der UN-Generalversammlung Ende 1966 verabschiedeten und Anfang 1976 für ihre Vertragsparteien in Kraft getretenen Internationalen Menschenrechtspakte enthalten in ihrem Artikel 1 in Absatz 1 jeweils die folgende Bestimmung:

»Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Schließlich widmete noch die mit EntschlieÙung 2625(XXV) der Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 angenommene »Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen«<sup>4</sup> – ein Markstein in der Geschichte des Völkerrechts jener Jahre – dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker einen ganzen Abschnitt.

#### *Eingrenzung des Begriffs »Völker«*

Zugegebenermaßen beruhen die oben erwähnten Texte auf einer mehrdeutigen und eingeschränkten Definition von »Volk«. Zunächst einmal decken diese Dokumente sowohl Staatswesen – die mit den Völkern gleichgesetzt werden – als auch nichtstaatliche Kollektive ab. Die Gremien der Vereinten Nationen und die Staatenpraxis haben zudem mit Blick auf die erste Kategorie für die zweite einen sehr eng umgrenzten Begriff von »Volk« geschaffen; er umfaßt nämlich ausschließlich die drei folgenden Gruppen:

- Völker unter kolonialer Herrschaft (in der Hauptsache Gebiete ohne Selbstregierung sowie solche unter dem Treuhandsystem),
- Völker unter fremder Besetzung und
- Völker unter rassistischen Regimes.

Dieser Ausschließlichkeitsanspruch wurde in unzähligen Resolutionen der Generalversammlung immer wieder wieder-