

ABHANDLUNGEN

Selbstbestimmung im Wandel

Von der Selbstbestimmung durch den Staat zur Selbstbestimmung im Staat¹

Dr. iur. CHRISTOPH GUSY

Professor an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz

Die gegenwärtige Neuordnung der Staatenwelt geschieht im Zeichen des Selbstbestimmungsrechts. Selbstbestimmung scheint das neue Paradigma des Völkerrechts darzustellen. Und dennoch zählt es zu den am schwächsten konturierten Prinzipien des internationalen Rechts.

I. Grundfragen des Selbstbestimmungsrechts

1. Problemzonen

Die schwachen Konturen des Selbstbestimmungsrechts zeigen an: Man weiß eher, was man will, als was man darf². Dieser Zustand hat zwei Ursachen.

Eine Ursache ist historischer Art. In der Vergangenheit wurde der Rechtstitel „Selbstbestimmungsrecht“ für die unterschiedlichsten Anliegen in Anspruch genommen³. Zunächst stand – mehr der Sache als dem Begriff nach – die Beendigung des Ersten Weltkrieges und insbesondere die Frage

¹ Für anregende Diskussion und weiterführende Hinweise danke ich Herrn Dr. D. Kugelman, Mainz.

² Überblicke etwa bei Y. Alexander/R. Friedlander, *Self-Determination: National, Regional and Global Dimensions*, 1980; zum sozialistischen Selbstbestimmungskonzept E. Arzinger, *Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart*, 1966; B. Meissner (Hg.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China*, 1968.

³ Zur Entstehungsgeschichte F. Ermacora, *Die Selbstbestimmungsidee. Ihre Entwicklung von 1918–1974*, 1977; W. Heidemeyer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 1973; E. Klein, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage*, 1990, S. 9 ff.; D. Thürer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 1976, S. 15 ff.

des Status der ethnischen Minderheiten im Vordergrund⁴. Kernpunkte waren Nationalitäten- und Minoritätenfragen. Nach dem Zweiten Weltkrieg ging es zentral um Entkolonialisierung⁵. Sie waren keine Nationalitätenprobleme. Entkolonialisierung war vielmehr nur durch ein Absehen von ethnischen Aspekten möglich. Hier waren es erstmals Aspekte des Staates und der Staatsbildung, welche den Motor der Entwicklung abgaben. Nicht zu übersehen war – gerade aus deutscher Sicht – schließlich die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrecht zur Revision von Ergebnissen des Zweiten Weltkrieges⁶. Dieser Aspekt wies unterschiedliche Zielrichtungen auf: Einigen ging es um die Überwindung der deutschen Teilung, also um Probleme der staatlichen Einheit und der Sezession; anderen um die Revision der Grenzen Deutschlands überhaupt und damit die Frage nach den Rechten von Siegermächten eines Krieges bzw. des Rechts der Okkupation. Im Zusammenhang damit standen Aspekte der Rechtsstellung deutscher Minderheiten in den ehemals deutschen Gebieten, die Revision von Flucht und Vertreibung der ehemals deutschen Bevölkerung und deren mögliche Entschädigung. Für alle diese – die Aufzählung beansprucht keine Vollständigkeit⁷ – Anliegen wurde bzw. wird das Recht auf Selbstbestimmung in Anspruch genommen. Das bedeutet keineswegs, daß es auch in allen diesen Komplexen anerkannt worden sei. Durch die heterogenen Diskussionsfelder sind aber Anwendungsbereich, Inhalt und Träger jenes Rechts nicht eben klarer geworden.

Die andere Ursache jener schwachen Konturen des Selbstbestimmungsrechts liegt in seiner äußerst knappen textlichen Fassung. Zwar ist gegenwärtig nicht mehr umstritten, daß jenes Recht einen Bestandteil des Völkerrechts bildet und als solches universale Geltung beansprucht⁸. Doch ist

⁴ Zu einzelnen Aspekten der deutschen Politik *N. Krekeler*, Revisionsanspruch und geheime Ostpolitik der Weimarer Republik, 1973; *W. Schwengler*, Völkerrecht, Versailler Vertrag und Auslieferungsfrage, 1980.

⁵ Zur Selbstbestimmungsdiskussion im Zeichen der Entkolonialisierung Resolution der GV der UN v. 14. 12. 1960, Nr. 1514/XV. Dazu *E. Klein*, ZaöRV 1976, 618; *Ph. Kunig*, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip, 1981, S. 364 ff.

⁶ Dazu etwa *E. Klein*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, 1990; *B. Meissner* (Hg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, 1984; *K. Rabl*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, 2. A., 1973; alle m. w. N.

⁷ *Thürer*, aaO. (Fn. 3), S. 207 ff., diskutiert (ablehnend) unter dem Aspekt der Selbstbestimmung auch die Jura-Frage und damit Fragestellungen des Staats-, also nicht einmal des Völkerrechts.

⁸ *K. Doehring* in *B. Simma* (Hg.), Charta der Vereinten Nationen, 1991, nach Art. 1 Rn 1 ff. („jedenfalls vertragliche Verpflichtung zu seiner rechtlichen Beachtung“) mit Übersicht auch über die ältere Literatur. *Thürer*, aaO. (Fn. 3), S. 191 f., bezweifelte noch seinen Charakter als Völkergewohnheitsrecht; *ders.* in *R. Bernhardt* (Hg.), Encyclopedia of Public International Law 8, 1985, S. 473, bezeichnet es inzwischen als „binding rule of international law“; ebenso *ders.*, AVR 1984, S. 113, 125 ff.

seine Erwähnung in den vorhandenen Rechtsquellen geradezu apodiktisch; es wird mehr vorausgesetzt als begründet. Der Wortlaut jener Normen ist als Instrument der Auslegung ziemlich unergiebig. Noch schwieriger gestaltet sich seine systematische Konkretisierung aus dem sonstigen Völkerrecht. „Das Thema 'Selbstbestimmungsrecht' berührt dogmatisch nahezu alle Grundprinzipien des Völkerrechts.“⁹ Und damit wirken notwendig auch nahezu alle Grundprinzipien systematisch auf die Konkretisierung seines Inhalts ein. Jene Klarheit, welche die äußerst diffuse Inanspruchnahme jenes Rechts vermissen ließ, wird durch die geltenden Normen demnach auch nicht vermittelt.

2. Rechtsgrundlagen des Selbstbestimmungsrechts

Das geltende Völkerrecht thematisiert das Selbstbestimmungsrecht in zwei völlig unterschiedlichen Normkomplexen. Es findet sich einerseits im internationalen Organisationsrecht, andererseits in menschenrechtlichen Zusammenhängen.

Seinen positiv-rechtlichen Ursprung nahm das Selbstbestimmungsrecht in Art. 1 Nr. 2 UN-Charta. Dort – wie übrigens auch in Art. 55 UN-Charta – erscheint jenes Recht als Grundlage des Weltfriedens und „freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen“. Sein Anwendungsbereich liegt danach primär im Verkehr zwischen Staaten, insbesondere den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Noch deutlicher wird dies in der „Friendly Relations Declaration“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen¹⁰. Sie bezieht sich auf die „Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen“. In ihrer Präambel geht sie von der Notwendigkeit einer „fortschreitenden Entwicklung und Kodifizierung ... e) des Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ aus. Hierzu stellt die Deklaration eine Reihe von Grundsätzen zusammen. Zu diesen Normen gesellten sich noch Regelungen über die Entkolonialisierung. Daß auch diese Frage vom Selbstbestimmungsrecht aus anzugehen sei, war in Art. 73 ff., 75 ff. UN-Charta noch nicht einmal angedeutet worden. Erst seit der Erklärung der Generalversammlung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker¹¹ wurde ein ausdrücklicher Zusammenhang zwischen beiden Materien hergestellt. Ähnlich formulierte die „Friendly Relations Declaration“, wenn sie den Kolonien einen „vom Hoheitsgebiet des Staates, von dem es verwaltet wird, deutlich getrennten und verschiedenen Status“ zu-

⁹ K. Doehring, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (DGfV) 14, 1974, S. 9.

¹⁰ Vom 24. 10. 1970, Nr. 2625/XXV.

¹¹ Vom 14. 12. 1960, Nr. 1514/XV. Zur weiteren Entwicklung nach Abschluß der Entkolonialisierung H. Reinhard, Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung in wirtschaftlicher Hinsicht, 1980.

wies; diesen Status aber aus den Zeitraum limitierte, „bis das Volk der Kolonie sein Recht auf Selbstbestimmung . . . ausgeübt hat.“ Der hier zum Ausdruck kommende Kontext von Entkolonialisierung und Selbstbestimmung hat schließlich Anerkennung in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes gefunden¹². Zusammenfassend zeigt sich: Erste Anerkennung fand das Selbstbestimmungsrecht im Recht der Internationalen Organisationen. Hier war es als eine Grundlage der Beziehungen zwischen Staaten konzipiert. Dabei machte die Idee der Selbstbestimmung allerdings eine charakteristische Wandlung durch. Während sie ursprünglich allein für die Beziehungen zwischen schon bestehenden Staaten – und hier insbesondere den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – Anwendung beanspruchte, erlangte sie im Laufe der Entkolonialisierungsdiskussion ein neues Anwendungsfeld: nämlich den Vorgang der Staatsentstehung.

Der andere Regelungskomplex findet seinen historischen Ausgangspunkt gleichfalls in dem schon erwähnten Art. 55 UN-Charta. Dieser regelt nicht allein die zwischenstaatlichen Beziehungen und deren Grundlagen, eben u. a. das Selbstbestimmungsrecht. Er äußert sich zugleich zu den Mitteln, mit welchen jener Zustand von Frieden und Freundschaft erreicht werden soll. Zu diesen Mitteln sollen nicht nur die allgemeine Hebung des Lebensstandards und die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zählen. Hierzu wird vielmehr auch „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle“ gerechnet. Art. 55 UN-Charta enthält somit einen Dreischritt: Menschenrechte sind – u. a. – Voraussetzung der Selbstbestimmung; Selbstbestimmung ist Voraussetzung für Frieden und Freundschaft zwischen den Völkern. Ganz im Sinne dieser Logik erwähnte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte die Selbstbestimmung nicht: Sie ist eben kein Menschenrecht, sondern nur deren Folge. Im Gegensatz dazu stehen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie enthalten nicht allein Menschenrechte als Ausprägung „der allen Mitgliedern der menschlichen Gemeinschaft inwohnenden Würde“ (Präambeln). Vielmehr stellen sie diesen in ihrem jeweiligen Teil I das Recht der Völker auf Selbstbestimmung voraus. Wortlaut und Systematik dieses Teils lassen es zumindest nicht als naheliegend erscheinen, das Selbstbestimmungsrecht des Teils I als Menschenrecht im Sinne der übrigen Teile der Pakte zu begreifen. Näher liegt vielmehr die Annahme, daß „the right of peoples and nations of self-determination is a prerequisite of the full enjoyment of all fundamental human rights“¹³. Erscheint hier das Selbstbestimmungsrecht als Voraussetzung der Verwirklichung der Menschenrechte, so hat sich die Perspektive gegenüber Art. 55

¹² ICJ-Reports 1971, 16, 31 (Namibia); 1975, 12, 28 (Westsahara).

¹³ Resolution der Generalversammlung vom 16. 12. 1952, Nr. 637 A/VII.

UN-Charta vollständig gewandelt. Danach sind nicht mehr die Menschenrechte Voraussetzung der Selbstbestimmung; vielmehr ist umgekehrt Selbstbestimmung Voraussetzung der Menschenrechte¹⁴.

Das Völkerrecht enthält demnach hinsichtlich des Selbstbestimmungsrecht – positiv formuliert – Entwicklungen; negativ formuliert enthält es insoweit Widersprüche. Sie stellen die Interpretation dieses Rechts vor zusätzliche, ungelöste Fragen.

3. Rechtsträgerschaft und Rechtsinhalt

Die Frage nach dem Träger des Selbstbestimmungsrechts lautet: Wer sind die ständig in Bezug genommenen „Völker“? Hierzu werden drei unterschiedliche Auffassungen vertreten.

a) Insbesondere das Recht der Internationalen Organisationen legt die Annahme nahe, daß Träger der Selbstbestimmung die Staatsvölker seien. So ließe sich am ehesten eine Kongruenz zwischen dem Selbstbestimmungsrecht einerseits und den zwischenstaatlichen Beziehungen herstellen. Diese Auffassung ist allerdings eher neueren Ursprungs. Sie hätte allerdings Rückwirkungen auf die Rechtsstellung von Minderheiten, welche eine der historischen Wurzeln der Selbstbestimmungsdiskussion darstellte¹⁵.

b) Gerade diese historische Wurzel würde es nahelegen, „Völker“ nicht als staatlich organisierte, sondern als ethnische Gruppen zu verstehen. Ein Definitionsvorschlag könnte dahin gehen, „Volk“ zu verstehen als Gruppe von Menschen, die auf einem bestimmten, abgrenzbaren Territorium leben, eigene rassische, religiöse, sprachliche oder andere kulturelle Merkmale aufweisen und den Willen zur Bewahrung ihrer Eigenart haben¹⁶. Ein solches Verständnis würde allerdings die Verwendung jenes Arguments in der Entkolonialisierungsdebatte nicht erklären können: Die ehemaligen Kolonien waren ethnisch gerade nicht homogen¹⁷.

c) Schließlich wäre es angesichts des menschenrechtlichen Kontextes der Selbstbestimmung immerhin nicht völlig ausgeschlossen, das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht zu begreifen¹⁸. Allerdings wären wohl zumindest nicht alle Verwendungen dieses Begriffs im Internationalen Organisationsrecht mit einem allein menschenrechtlichen Begriffsverständnis erklärbar.

Das Problem des Rechtsträgers läßt sich vom Inhalt des Selbstbestimmungsrechts praktisch nicht isolieren. Vielmehr wirkt es auf den Inhalt

¹⁴ Thüerer, aaO. (Fn. 3), S. 110.

¹⁵ S. o. I 1.

¹⁶ Doehring in Simma, aaO. (Fn. 8), nach Art. 1 Rn. 29, im Anschluß an den StIGH.

¹⁷ Siehe oben I 1.

¹⁸ So der Titel der Abhandlung von W. Wengler, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Menschenrecht, 1986.

dieses Rechts zurück. Der Grund hierfür liegt darin, daß der Rechtsinhalt auch völkerrechtssystematisch erschlossen werden muß¹⁹. Hier ist allerdings die systematisch zu berücksichtigende Rechtsstellung des einzelnen völlig anders als diejenige des Staates oder des Staatsvolkes. Wenn also unlösbare Widersprüche in der Völkerrechtsordnung vermieden werden sollen, so kann „das Selbstbestimmungsrecht“ dem einzelnen jedenfalls nicht dieselbe Rechtsstellung zuweisen wie einem Staatsvolk. Daraus entsteht ein notwendiger Zusammenhang zwischen Rechtsträgerschaft und Rechtsinhalt: Wie die Trägerschaft des Selbstbestimmungsrechts notwendig Auswirkungen auf den Inhalt dieses Rechts erlangen muß, so wirkt umgekehrt die Bestimmung des Rechtsinhaltes zugleich auf die Frage nach der Trägerschaft zurück.

II. Überblick: Mögliche Träger des Selbstbestimmungsrechts

Die Völkerrechtswissenschaft sucht den Träger des Selbstbestimmungsrechts nicht stets ausschließlich in einer der genannten Fallgruppen, sondern kombiniert mehrere unter ihnen. Dementsprechend wird der Inhalt jenes Rechts für unterschiedliche Träger je verschieden bestimmt.

1. Staatsvölker

Art. 1 Nr. 2; 55 UN-Charta sprechen von der „Selbstbestimmung der Völker“ als Grundlage freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen, ohne die in Bezug genommenen „Völker“ näher zu qualifizieren. Einen feststehenden Rechtsbegriff des „Volkes“ kannte die internationale Rechtsordnung bei Statuierung jener Artikel nicht. So wurde hinsichtlich der gleichfalls genannten „Gleichberechtigung der Völker“ kritisch angemerkt, daß zwar die Gleichheit der Staaten, nicht hingegen diejenige der Völker eingeführter Bestandteil der internationalen Rechtsordnung sei²⁰. Wenn zur Begründung für die Aufnahme der „Gleichberechtigung der Völker“ in die Charta wesentlich angeführt wurde, daß damit allen Völkern das gleiche Recht auf Selbstbestimmung gesichert werden solle²¹, so sagt dies über den Rechtsträger wenig aus.

Ergiebiger ist die Systematik der Charta. Hier steht die „Selbstbestimmung der Völker“ stets im Kontext der „Beziehungen zwischen den Na-

¹⁹ Siehe oben I 1.

²⁰ Bericht bei R. Wolfrum in Simma, aaO. (Fn. 8), Art. 1 Rn. 12.

²¹ Wolfrum ebd. Anderes könnte lediglich der Fall sein, wenn man die weitere Begründung isoliert, wonach die Gleichberechtigung der Völker zugleich eine Internationalisierung des Verbots der Rassendiskriminierung sein solle. Siehe ebd.

tionen²². Die Bezugnahme auf die Selbstbestimmung als Grundlage der Beziehungen zwischen Staaten macht am ehesten dann einen Sinn, wenn als Volk das Volk dieser Staaten in Bezug genommen wird. Das gilt insbesondere, wenn neben der Selbstbestimmung auch die Gleichheit als Grundlage der internationalen Beziehungen angeführt wird: Hier ist mindestens auch die Gleichheit zwischen den Beteiligten an diesen Beziehungen gemeint. Und diese Beteiligten sind primär die Staaten. In die gleiche Richtung weist auch die Präambel der Charta. In ihr bezeichnen sich die Beteiligten als „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“. Wenn diese „durch unsere Regierungen“ diese Charta angenommen haben, so läßt dies das Phänomen unberührt, daß Regierungen Organe von Staaten und nicht von Völkern sind. Demnach begriffen sich die Mitgliedsstaaten und ihre Regierungen zugleich als Handelnde für die „Völker“. Dieser Umstand legt es nahe, daß jene „Völker“ niemand anders sein sollte als die eigenen Völker, eben die Staatsvölker der Mitgliedsstaaten.

Der Befund wird durch nachfolgende Rechtsakte bestätigt. Die „Friendly-Relations-Declaration“²³ stellt die Selbstbestimmung der Völker gleichfalls in den Kontext der zwischenstaatlichen Beziehungen. Zumindest nicht widerlegt wird dieser Zusammenhang auch in den Deklarationen über die Entkolonialisierung²⁴. Wenn hier die Beendigung des Kolonialstatus als Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts bezeichnet worden ist, so sollte danach dieses Recht offenbar gerade auch den Völkern der Kolonien zustehen. Zwar waren die Kolonien keine Staaten und ihre Völker damit keine eigenen Staatsvölker. Doch gingen die Vereinten Nationen frühzeitig davon aus, daß die Bewohner der Kolonien nicht bloße Teilmvölker der Kolonialmacht seien. Anders ist die Passage der Deklaration nicht zu verstehen, in welcher dem Gebiet einer Kolonie ein vom Hoheitsgebiet der Kolonialmacht „deutlich getrennter und verschiedener Status“ zugewiesen wird, „bis das Volk der Kolonie sein Recht auf Selbstbestimmung ausgeübt hat“. Die Bewohner der Kolonie nehmen demnach gerade wegen des besonderen Status des Gebietes eine Rechtsstellung ein, welche sich am ehesten als „Staatsvolk im Werden“ bezeichnen läßt. Und kraft dieses Status sind sie Träger des Selbstbestimmungsrechts.

Schließlich entspricht die Zuordnung des Selbstbestimmungsrechts zum Staatsvolk auch der Lehre von der völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit²⁵.

²² Daß der Begriff der „Nation“ in einem Artikel über die Ziele der „Vereinten Nationen“ eine andere Bedeutung als derjenige des Staates haben kann, ist schon deshalb nicht erkennbar, weil die UN eine Organisation von Staaten sind; siehe Art. 3 f. UN-Charta.

²³ S. o. Fn. 10.

²⁴ Dazu o. Fn. 11.

²⁵ Zur Rechtsfähigkeit siehe die Überblicke bei G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolf-
rum, *Völkerrecht I* 1, S. 125 ff.; K. Ipsen, *Völkerrecht*, 3. A., 1990, S. 52 ff.;
A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. A., 1984, S. 221 ff.

Danach sind „Völker“ nicht rechtsfähig; sie erlangen vielmehr Rechts- und Handlungsfähigkeit erst durch ihre Organisation im und durch den Staat, also als Staatsvolk²⁶. In diesem Sinne wäre das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ ein „Selbstbestimmungsrecht der Staatsvölker“, die dieses Recht gerade durch den Staat ausüben. Dies entspricht auch der Anerkennungspraxis der Staaten, welche die Ausübung durch Staatsvölker stets anerkennen: Die Anerkennung des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik und der Auflösung der UdSSR und der Selbständigkeit ihrer Teilstaaten erfolgten prompt, universal und unbedingt.

2. Völker im ethnischen Sinne?

a) Die wohl älteste Lehre vom Selbstbestimmungsrecht sah dessen Träger im „Volk“ im ethnischen Sinne²⁷. Sie entstammt der Frage nach der Rechtsstellung von Minderheiten. Hier liegt auch der praktische Kern des Problems. Soweit Staatsvolk und Volk im ethnischen Sinne identisch sind, entsteht kein Abgrenzungsbedürfnis.

Anders hingegen verhält es sich in ethnisch inhomogenen Staaten. Hier fallen Staatsvolk und Volk im ethnischen Sinne auseinander. Die Problematik des Selbstbestimmungsrechts stellt sich dann für solche Gruppen, welche nicht den Willen des Staatsvolkes tragen. Sie kann faktisch in 3 Konstellationen auftreten. (1) In Staaten, in denen mehrere ethnische Gruppen zusammenleben, unter denen keine die dominierende ist. Hier stellt sich das Selbstbestimmungsproblem insbesondere unter dem Aspekt der Staatseinheit oder des Staatszerfalles in Einzelstaaten der einzelnen Gruppen. Dies war die Situation etwa im Bangla-Desh-Konflikt²⁸. (2) In Staaten, in denen mehrere ethnische Gruppen leben, unter denen eine dominiert; während Minderheiten ethnisch zu anderen, etwa benachbarten Staatsvölkern zu zählen sind. Hier kann das Selbstbestimmungsproblem auftreten insbesondere unter dem Aspekt des Austritts der Minderheit aus dem bisherigen Staat unter gleichzeitigem Beitritt zu demjenigen Staat, dessen Volk sie ethnisch zuzurechnen ist. Diese Frage dominierte in der Zeit der Grenzverschiebungen in Europa nach dem 1. Weltkrieg. (3) In Staaten, in denen mehrere ethnische Gruppen zusammenleben, unter denen eine dominiert, während Minderheiten ethnisch zu keinem anderen, insbesondere

²⁶ Chr. Tomuschat in H. Kunst u. a., *Evangelisches Staatslexikon* 2, 3. A., 1987, Sp. 3875, 3877.

²⁷ In diesem Sinne mit unterschiedlichen Begriffsbildungen und Einschränkungen etwa A. Cassese in L. Henkin, *The International Bill of Rights*, 1981, S. 92, 96; A. Kiss, *Human Rights Law Journal* 1986, 165, 173; Doebring in Simma, aaO. (Fn. 8), Rn. 28 ff., bezeichnet die Völker im ethnischen Sinne jedenfalls als „potentielle Träger des Selbstbestimmungsrechts“.

²⁸ Dazu V. Nanda, in Alexander/Friedlander, aaO. (Fn. 2), S. 193 ff.; ders., *AJIL* (66) 1972, S. 321 ff.

keinem benachbarten Volk zu zählen sind. Hier kann sich das Selbstbestimmungsproblem insbesondere unter dem Aspekt des Austritts der Minderheit und ihrer Verselbständigung zu einem eigenen Staat stellen. Hierzu kann – in Annäherung an Fallgruppe (2) – der Zypern-Konflikt gerechnet werden²⁹.

In der erstgenannten Fallgruppe fallen das diskutierte Selbstbestimmungsrecht der ethnischen Minderheiten und dasjenige des Staatsvolkes notwendig zusammen. Sowohl die Entscheidung, in einem gemeinsamen Staat zu leben, als auch diejenige, den bestehenden Staat aufzulösen und in mehrere Staaten der einzelnen Gruppen aufzuteilen³⁰, wäre zugleich ein Akt der Selbstbestimmung der einzelnen ethnischen Gruppen wie auch des Gesamtvolkes, das ja gerade aus diesen Gruppen besteht. Wo kein Wille eines Staatsvolkes zur Aufrechterhaltung seiner staatlichen Einheit mehr besteht, ist die Entscheidung zur Auflösung des Staates Ausdruck der Selbstbestimmung auch des Staatsvolkes insgesamt. Ein Widerspruch zwischen einem möglichen Selbstbestimmungsrecht der Gruppen und einem solchen des Staatsvolkes entstünde damit in dieser Fallkonstellation nicht. Praktische Relevanz erlangt die Frage nach einem Selbstbestimmungsrecht von Völkern im ethnischen Sinne somit erst in den dargestellten Fällen (2) und (3); also bei der Frage nach dem Austrittsrecht einzelner Gruppen aus einem bestehenden Staat³¹.

b) Trotz des relativ hohen Alters der Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen finden sich im Völkerrecht nur bemerkenswert spärliche Anhaltspunkte für seine Anerkennung. Gegen ein derartiges Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen spricht noch nicht so sehr der Umstand, daß der Volksbegriff im ethnischen Sinne wenig klar und unbestimmt ist³². Läßt sich doch kaum behaupten, ein Volk im ethnischen Sinne sei in gar keinem Falle feststellbar. Dann würde aber gelten: Das Selbstbestimmungsrecht setzt ein bestehendes Volk voraus; ist ein solches im Einzelfall nicht feststellbar, so steht ihm auch kein derartiges Recht zu.

Wesentlich problematischer ist hingegen die Frage, worin ein Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen überhaupt bestehen könnte. Ein solches Recht fiel in den meisten Fällen mit einem Recht auf Sezession zu-

²⁹ Hierzu jüngst C. Heinze, ZfP 1991, S. 406, 416 ff.

³⁰ Anders wäre es nur, wenn eine der Gruppen aus dem Verband einseitig austreten wollte. Dieser Fall wäre beim Anschluß an einen anderen Staat der Gruppe (2), bei staatlicher Verselbständigung der Gruppe (3) zuzuordnen.

³¹ Anders argumentiert die Auffassung, wonach das Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen sich nicht nur auf die Selbstbestimmung vom Staat, sondern auch auf diejenige im Staat beziehen könne, wenn etwa Minoritäten nur Autonomie oder eine eigene Provinz verlangen. So etwa Verdross/Simma, aaO. (Fn. 5), § 512; D. Murswiek, Der Staat 1984, S. 523, 541. Dazu näher u. IV.

³² So I. Jennings, The Approach to Self-Government, 1956, S. 56: „The people cannot decide until somebody decides who are the people.“

sammen. In diesem Sinne wären zwar Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen und Sezessionsrecht nicht identisch³³. Sie wären aber doch so eng miteinander verknüpft, daß man methodisch formulieren könnte: Das abstrakte Selbstbestimmungsrecht darf nicht in einer Weise konkretisiert werden, welche die Existenz eines konkreten Rechts erfordern würde, das im Völkerrecht verneint wird. Die Geschichte des Selbstbestimmungsrechts ist in weitesten Zeiträumen identisch mit der Geschichte der Verneinung des Sezessionsrechts. Bei der Entstehung des Art. 1 Nr. 2 UN-Charta wurde dies durchgängig betont³⁴. Bei der Schaffung der Menschenrechtspakte dominierte die Auffassung, daß innerstaatliche Gruppen kein Recht auf Autonomie oder gar Sezession zugestanden werden sollte³⁵. Deshalb sollte die Rechtsstellung der Minderheiten nicht von Art. 1, sondern vielmehr in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte geregelt sein. Ganz ähnlich gestaltete sich die Entstehungsgeschichte der Friendly Relations Declaration³⁶. Was der Wortlaut der Selbstbestimmungsgarantien noch offenließ, ist somit nach der Entstehungsgeschichte eindeutig zu verneinen: Ein Recht nationaler Gruppierungen oder Minderheiten auf Autonomie oder Sezession sollte nicht eingeräumt werden. Damit stellt sich aber die Frage: Was wäre der denkbare Inhalt des Selbstbestimmungsrechts ethnischer Gruppen, wenn es kein Sezessionsrecht enthält?

Auch andere Aspekte sprechen gegen eine ethnische Fassung des Volksbegriffs im Völkerrecht. Der Hauptanwendungsfall dieses Rechts, nämlich die Entkolonialisierung, schließt einen solchen Begriff eher aus. Denn die Kolonien waren ethnisch alles andere als homogen. Ganz in diesem Sinne ging der Internationale Gerichtshof im Namibia-Fall auf das Argument Südafrikas, wonach in Namibia mehrere ethnisch verschiedene Völker zusammenlebten und jedem von diesen das Selbstbestimmungsrecht zuerkannt werden müsse, nicht weiter ein³⁷, und bejahte nur die Selbstbestimmung des namibischen Volkes insgesamt.

Praktisch unlösbare Probleme entstehen auch daraus, daß ethnische Gruppen regelmäßig nicht räumlich voneinander getrennt siedeln wie etwa Staatsvölker. In gemischten Gebieten würde der ethnisch verstandene Träger des Selbstbestimmungsrechts diffus. Wer das Selbstbestimmungsrecht des ethnisch verstandenen kroatischen Volkes bejaht, findet kaum ein Argument zur Verneinung desjenigen einer ethnisch verstandenen serbischen

³³ Die tiefgründigste Untersuchung zu diesem Zusammenhang stammt von L. Buchheit, *Secession – The Legitimacy of Self-Determination*, 1978.

³⁴ Wolfrum in Simma, aaO. (Fn. 8), Art. 1 Rn. 12; Thürer, aaO. (Fn. 3), S. 72 f.

³⁵ Thürer, aaO. (Fn. 3), S. 115 ff.

³⁶ Dazu gleichfalls Thürer, aaO. (Fn. 3), S. 186 ff.

³⁷ ICJ-Pleadings, Oral Arguments, Documents I (1971), S. 728; Bericht bei Thürer, aaO. (Fn. 3), S. 168 f.

Volksgruppe in Kroatien. Da in gemischten Siedlungsgebieten keine einstimmigen Entscheidungen zu erwarten sind, sondern Mehrheitsentscheidungen getroffen werden müßten³⁸, hinge die Majoritätsbildung von der geographischen Fassung des Abstimmungsgebietes ab. Dieses läßt sich aber ethnisch gerade nicht abgrenzen. Soll hier jeder Haushalt, jede Gemeinde, jeder Kreis oder nur das Gebiet insgesamt abstimmen? Von fehlenden Antworten auf solche Fragen leben der Kroatienkonflikt, die Palästinenser-³⁹ und die Zypernfrage⁴⁰.

Die völkerrechtliche Rechtsfähigkeitslehre steht zwar einem Recht auf Selbstbestimmung anderer als Staatsvölker nicht zwingend entgegen. Wenn nur bestimmte Völkerrechtssubjekte voll rechtsfähig sein können, so schließt dies nicht aus, auch anderen Gruppierungen zumindest Teilrechtsfähigkeit zuzusprechen⁴¹. Dies wiederum würde allerdings den Nachweis voraussetzen, daß eine Völkerrechtsnorm tatsächlich einer ansonsten nicht rechtsfähigen Gruppierung ein einzelnes Recht zuerkannt hat. Ein solcher Nachweis müßte durch Auslegung der Selbstbestimmungsgarantien erbracht werden. Er stößt allerdings auf die schon beschriebenen Interpretationsschwierigkeiten. Auch der bisweilen herangezogene Vergleich mit dem völkerrechtlichen Status der Befreiungsbewegungen führt nicht weiter: Diesen ist nämlich keineswegs generell eine völkerrechtliche Teilrechtsfähigkeit zuerkannt; vielmehr gilt sie lediglich in Einzelfällen kraft ausdrücklicher Zuerkennung durch die internationale Rechtsgemeinschaft⁴². Eine solche, hinreichend eindeutige Anerkennung ist aber für die Völker im ethnischen Sinne zumindest strittig.

c) Im Ergebnis läßt sich somit festhalten: Auch wenn der Volksbegriff eine ethnische Fassung zumindest nicht ausschließt, so stehen einem solchen Verständnis der Selbstbestimmungsgarantie doch entstehungsgeschichtliche und völkerrechtssystematische Bedenken entgegen. Unter Berücksichtigung des Umstands, welche Rechte durch das sonstige Völkerrecht zwingend ausgeschlossen sind, bleibt für das Selbstbestimmungsrecht ethnischer Gruppen

³⁸ Zu den damit verknüpften, früher viel diskutierten Abstimmungsfragen siehe *W. v. Blittersdorff*, Das internationale Plebiszit, 1965, S. 152 ff. u. pass.

³⁹ Hierzu eindrucksvoll *E. Murlakov*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im israelisch-arabischen Konflikt, Diss. 1982.

⁴⁰ Dazu *Heinze*, aaO. (Fn. 29) m. w. N. aus der Praxis des Sicherheitsrates der UN, welcher ein Selbstbestimmungsrecht der – ethnisch sicherlich zu unterscheidenden – Volksgruppen auf Zypern verneint.

⁴¹ *Klein*, aaO. (Fn. 6), S. 41 f.

⁴² *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), S. 1010 ff.; *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), § 409; zu Anerkennungskriterien am Beispiel der OAU *K. Ginther*, ÖZÖR 1981, 131, 142 f.; zum Zusammenhang von Befreiungskrieg und Selbstbestimmung auch *Chr. Koenig*, Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Völkerrecht, 1988; *H. Wilson*, International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, 1988.

kaum ein sinnvoller Anwendungsbereich. Jedenfalls ist im Völkerrecht das Recht einzelner Volksgruppen, selbst über ihre staatliche Zugehörigkeit entscheiden zu dürfen, zwar bisweilen gefordert worden. Für seine Anerkennung lassen sich aber kaum Anhaltspunkte finden. Dies kann auch nicht überraschen: Die allein aus Staaten zusammengesetzten Vereinten Nationen sahen offenbar keine Veranlassung, einen Rechtstitel anzuerkennen, der die Auflösung eines relevanten Teils eben jener Staaten hätte zur Folge haben können.

3. Einzelne Menschen?

„Der Gedanke, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker letztlich als ein Menschenrecht des einzelnen zu verstehen ist, erscheint um so mehr als angebracht, als es bisher der Wissenschaft offensichtlich unmöglich gewesen ist, einen soziologischen Begriff des „Volkes“ unabhängig von dem Willen der zu einem Volk gehörenden Individuen zu formulieren⁴³.“ Hängt danach der Volksbegriff auch vom Willen der Menschen ab, so soll dies zugleich für das Selbstbestimmungsrecht gelten. Denn „Menschen, Individuen sind konstitutive Bestandteile nicht nur der Staatsvölker, sondern auch jener Völker, um die es sich beim völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht handelt“⁴⁴. Dieses Recht soll für den einzelnen insbesondere Bedeutung erlangen „bei der Regelung der Frage, zu welchem Staat er und sein Wohnplatz gehören soll“⁴⁵.

Mit diesem Gedankengang wird ein ableitungsmäßiger Zusammenhang zwischen der Rechtsstellung des Staates und derjenigen der Menschen postuliert. Ein solcher Zusammenhang besteht jedoch nicht. Zwar ist der Staat nicht ohne Menschen, wohl aber ohne Menschenrechte denkbar. Dies zeigt sich bereits darin, daß das Selbstbestimmungsrecht im Völkerrecht vor den Menschenrechten verankert war⁴⁶. Auch ist die menschenrechtlich garantierte Vereinigungsfreiheit im Staat⁴⁷ von derjenigen zum Staat zu unterscheiden. Hierzu braucht nicht erörtert zu werden, ob es in einem „Urzustand“ jemals eine Freiheit zum „Staatsvertrag“ gegeben hat. Einzig maßgeblich ist, daß ein solches Recht jedenfalls gegenwärtig nicht anerkannt ist. Existenz und Rechtmäßigkeit eines Staates sind von dem Willen seiner

⁴³ W. Wengler, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Menschenrecht, 1986, S. 7.

⁴⁴ Wengler ebd., S. 6.

⁴⁵ Wengler ebd.

⁴⁶ Dem entspricht auch Art. 55 UN-Charta: Wenn die Menschenrechte schon fest verbürgt gewesen wären, hätten sie auch als Voraussetzung des Selbstbestimmungsrechts nicht mehr gefördert werden müssen. Umgekehrt ist das Selbstbestimmungsrecht auch nicht von der Anerkennung der Menschenrechte abhängig. Zu Art. 55 UN-Charta s. schon o. I 2.

⁴⁷ Siehe Art. 22 IPBürgerlPolR; dazu näher M. Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, 1989, Art. 22 Rn. 1 ff.

Bewohner zum Staat rechtlich unabhängig. Der völkerrechtliche Staatsbegriff enthält jedenfalls ein solches Element nicht⁴⁸. Dementsprechend wird auch ein Recht des einzelnen zur Entscheidung über die Frage, „zu welchem Staat er gehören soll“, völkerrechtlich nicht anerkannt. Eine solche Freiheit, die letztlich auf die freie Wahl der eigenen Staatsangehörigkeit hinauslaufen würde, ginge über Art. 24 Abs. 3 IPBürgPolR weit hinaus⁴⁹. Diese Bestimmung wäre vielmehr überflüssig, wenn aus dem Selbstbestimmungsrecht das Recht auf die Wahl einer Staatsangehörigkeit hergeleitet werden könnte. Vielmehr geht das Völkerrecht genau umgekehrt vor:⁵⁰ Indem es die Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen weitgehend den Staaten überläßt, erkennt es – in Grenzen – deren Regelungs- und damit Auswahlbefugnis an. Anders ausgedrückt: Das Völkerrecht überläßt die Frage, wer Angehöriger welches Staates ist, der staatlichen Rechtssetzung und nicht der Dispositionsbefugnis des einzelnen.

Die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts als Menschenrecht läßt sich demnach aus dem geltenden Recht weder hinsichtlich der wiedergegebenen Begründung noch hinsichtlich der daraus gezogenen Konsequenzen aufrechterhalten. Selbstbestimmung ist trotz ihrer Aufnahme in die UN-Menschenrechtspakte kein Menschenrecht, sondern eben nur eine Voraussetzung der Menschenrechte⁵¹.

4. Ergebnis

Zwar finden sich zahlreiche Berufungen auf das Selbstbestimmungsrecht zugunsten von ethnischen Völkern, Volksgruppen oder gar einzelnen Menschen. Die Anerkennung eines solchen Rechts in bindenden Völkerrechtsnormen kann aber mit hinreichender Eindeutigkeit bislang nur zugunsten von Staatsvölkern festgestellt werden. Dieser Befund ist hier nicht zuletzt aus den möglichen Inhalten eines Selbstbestimmungsrechts begründet worden. Bei näherer Betrachtung dieser Rechtsfolgen wird er daher im folgenden noch einzelnen Modifikationen unterworfen werden⁵².

III. Äußeres Selbstbestimmungsrecht

Hinsichtlich der Rechtsfolgen des Selbstbestimmungsrechts ist zu unterscheiden zwischen „äußerem“ und „innerem Selbstbestimmungsrecht“⁵³.

⁴⁸ Zum Begriff des Staatsvolkes *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), §§ 388 ff.; *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), S. 297 ff.

⁴⁹ Dazu näher *Nowak*, aaO. (Fn. 47), Art. 24 Rn. 23 ff.

⁵⁰ Siehe zum folgenden *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), §§ 1124 ff.; *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), § 24 Rn. 4.

⁵¹ Siehe schon o. I 2.

⁵² Siehe dazu III 2, 3.

⁵³ Seit *Casses*, aaO. (Fn. 27), S. 96 ff. Mit gleicher Terminologie, aber sachlich anders die Differenzierung von *Lombardi*, Bürgerkrieg und Völkerrecht, 1976, S. 181 ff.

Damit sind nicht verschiedene Rechte gemeint. Vielmehr thematisiert diese Redeweise ein einheitliches Recht in unterschiedlichen Rechtsbeziehungen. „Äußere“ Selbstbestimmung thematisiert Anwendung und Rechtsfolgen jenes Rechts im Verhältnis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen. „Innere“ Selbstbestimmung fragt nach denselben Faktoren im Verhältnis der Staaten zu den eigenen Bürgern.

1. Staatlichkeit und Selbstbestimmung

Für das Staatsvolk als Träger des Selbstbestimmungsrechts im Völkerrecht ist Medium der Selbstbestimmung der Staat. Zentraler Inhalt des äußeren Selbstbestimmungsrechts ist damit das Recht eines Volkes auf einen eigenen Staat. Dies war der Kern der Entkolonialisierungsdiskussion in den Vereinten Nationen⁵⁴. Dieser Staat entsteht kraft Selbstbestimmungsrechts; er ist also von der Anerkennung durch Drittstaaten prinzipiell unabhängig. Deshalb kann der Anerkennung eines Staates durch andere nur deklaratorische – und keine konstitutive – Bedeutung zukommen⁵⁵. Gegenüber Drittstaaten stellt sich das äußere Selbstbestimmungsrecht primär als Recht auf Freiheit von Fremdbestimmung, also als Abwehrrecht, dar. Sie haben alle Handlungen zu unterlassen, welche die zulässige Bildung oder Existenz des Staates vereiteln oder in Frage stellen können. Damit gerät das äußere Selbstbestimmungsrecht in Konnex zu anderen zentralen Prinzipien des Völkerrechts.

Hierzu zählt zunächst die Souveränität (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta)⁵⁶. Sie bezeichnet die rechtliche Unverantwortlichkeit der Staaten untereinander⁵⁷. In diesem Sinne ist sie zentrale Folge der Selbstbestimmung: Wenn diese Fremdherrschaft rechtlich ausschließt, so kann der Staat als Medium der Selbstbestimmung nicht zugleich dritten Staaten rechtlich verantwortlich sein. Und umgekehrt entsteht die Souveränität gerade deshalb, weil ein Volk von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch gemacht hat. Dabei ist allerdings schon jetzt darauf hinzuweisen, daß angesichts der zunehmenden zwischenstaatlichen Verflechtung der Souveränitätsbegriff fast ebenso schwach konturiert ist wie derjenige der Selbstbestimmung. Auch hier bestehen Kausalzusammenhänge. Eine Inflationierung des Selbstbestimmungsgedankens führt geradezu notwendig zu einer Inflationierung der Souveränität. Als einzelne Sowjetrepubliken, ja sogar Städte und Kombinate damit begannen,

⁵⁴ *Dohering* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 44; *Thürer*, AVR 1984, S. 113, 117.

⁵⁵ *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 46; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, aaO. (Fn. 25), S. 186 ff.; *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), § 22 Rn. 23 ff.

⁵⁶ Dazu *A. Bleckmann*, AVR 1985, S. 450; *H. Krüger/G. Erler*, Berichte der DGfV 1, 1957, S. 1/29; *W. v. Simson*, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, 1965; *L. Wildhaber*, FS Eichenberger, 1982, S. 131.

⁵⁷ Überblick über die zahlreichen Souveränitätskonzepte bei *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, aaO. (Fn. 25), S. 214 ff.; *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), §§ 31 ff.

sich für „souverän“ zu erklären, ohne zunächst den Bestand der alten UdSSR antasten zu wollen, was konnte da den Kern der neuen Souveränität ausmachen? Praktisch erschöpfte sich diese darin, einzelne, als nachteilig empfundene Rechtspflichten abzuschütteln. Eine derart inflationierte Souveränität bestünde letztlich darin, daß das Selbstbestimmungsrecht jedem potentiellen Träger das Recht zuerkennen würde, über die Bindung an einzelne Rechtspflichten selbst zu disponieren. Dies wäre allerdings nicht die Vollendung des Selbstbestimmungs-, sondern das Ende des Völkerrechts, wenn nicht allen Rechts. Hier zeigen sich Risiken einer zu weit verstandenen Selbstbestimmung.

Weiter gerät die Selbstbestimmung in Konnex zur rechtlichen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta)⁵⁸. Wenn alle Staatsvölker das Recht auf Selbstbestimmung haben, so haben sie insoweit jeweils das gleiche Recht. Gleichheit des Selbstbestimmungsrechts bedeutet dann auch Gleichberechtigung der Staaten.

Ein weiterer Konnex ergibt sich schließlich zum völkerrechtlichen Interventionsverbot (Art. 2 Nr. 4, 7 u. ö. UN-Charta). „Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“⁵⁹, sind ausschließlich Gegenstände des Selbstbestimmungsrechts. Selbstbestimmung eines Volkes bildet notwendig die Grenze der Selbstbestimmung anderer Völker. Die Exklusivität dieses Selbstbestimmungsrechts eines Volkes schließt daher die Intervention anderer Völker in den geschützten Bereich aus. Hier zeigt sich besonders deutlich der Charakter der äußeren Selbstbestimmung als Abwehrrecht. Umgekehrt steht ein so verstandenes Selbstbestimmungsrecht aber nicht entgegen, einzelne „innere Angelegenheiten“ auf internationale Organisationen oder Drittstaaten zu übertragen. Sofern die Übertragung in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht geschieht, ist sie nicht Grenze, sondern Ausübung der Selbstbestimmung.

2. Ausübungsformen des äußeren Selbstbestimmungsrechts

Die Ausübungsformen des äußeren Selbstbestimmungsrechts werden in der „Friendly Relations Declaration“ so umschrieben: (1) Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates; (2) freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder (3) freie Eingliederung in einen solchen Staat oder (4) Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten Status. Diese Handlungen werden auch als „defensives Selbstbestimmungsrecht“ bezeichnet, wenn sie auf Aufrechterhaltung des bestehenden Territorialstatus gerichtet sind; also dazu dienen sollen, den territorialen status quo gegen Ein-

⁵⁸ Näher hierzu *H. Reinhard*, Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht, 1980, S. 22 ff.

⁵⁹ Dazu *Ermacora* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Art. 2 Ziff. 7 Rn. 10 ff.; *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), § 57 Rn. 50 ff.; *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), S. 300 ff.

griffe oder Veränderungen zu verteidigen. Umgekehrt werden sie als „offensives Selbstbestimmungsrecht“ angesehen, wenn sie auf Veränderung des territorialen status quo gerichtet sind⁶⁰. Prototyp der offensiven Selbstbestimmung sind dann Gründung eines neuen Staates oder Sezession, Prototyp der defensiven Selbstbestimmung insbesondere deren Abwehr.

Während die Handlungsformen (2) und (3) ohne weiteres von Staatsvölkern ausgeübt werden können – der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik ist hierfür ein Beispiel –, ist dies bei den Formen (1) und (4) weniger naheliegend. Hier geht es nicht primär um die Änderung eines bestehenden staatlichen Zustandes, sondern um dessen Neugründung oder die Begründung eines Äquivalents. Damit stellt sich hier erneut die Frage nach der Zuordnung dieser Elemente des Selbstbestimmungsrechts zum beschriebenen Rechtsträger, dem Staatsvolk. Ein Volk, das einen souveränen und unabhängigen Staat erst gründet, kann noch kein eigenes Staatsvolk sein. Wenn es aber Träger des Selbstbestimmungsrechts geben sollte, die kein Staatsvolk sind, so könnte dies gegen die oben vorgenommene Begrenzung der Rechtsträger auf Staatsvölker⁶¹ sprechen. Tatsächlich wird dieser Fall denn auch als Prototyp dafür angegeben, daß auch andere als Staatsvölker Subjekte der Selbstbestimmung sein müßten. „Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht stehen somit nebeneinander und stehen unterschiedlichen Subjekten zu, dem Volk im ethnischen Sinne und dem Staatsvolk“⁶².

Zwingend an diesem Schluß ist: Nicht alle Dimensionen des Selbstbestimmungsrechts können allein den Völkern bestehender Staaten zustehen. Ein Volk, das erst einen Staat bilden will, kann nicht schon selbst Staatsvolk sein. Nicht zwingend ist dagegen der Schluß, wonach das Recht auf Staatsbildung gerade dem Volk im ethnischen Sinne zustehen soll. Dies ist nach der „Friendly Relations Declaration“ sogar eher unwahrscheinlich. Sie wollte ein Recht auf Sezession gerade nicht einräumen⁶³. Und der in ihr hervorgehobene Gedanke der Entkolonialisierung durch Selbstbestimmung stand einem ethnischen Verständnis des Volksbegriffs eher entgegen⁶⁴. Naheliegender ist der Schluß, daß solche Selbstbestimmungsrechte, die nicht Staatsvölkern zustehen können, nach der Deklaration den „Staatsvölkern im Werden“ zustehen sollen. Als solche qualifizierte die Deklaration die Völker der Kolonien. Dafür spricht nicht nur die Entstehungsgeschichte, sondern auch die Systematik des Selbstbestimmungsabschnitts. Hier steht die Selbstbestimmung mit ihren 4 Elementen inmitten zwischen Artikeln über die Frage der Kolonien. Wenn die Völker der Kolonien neben den Staatsvölkern als Träger der Selbstbestimmung qualifiziert werden, so ist

⁶⁰ *Murswiek*, aaO. (Fn. 31), S. 532 ff.

⁶¹ Siehe oben II.

⁶² *Murswiek*, aaO. (Fn. 31), S. 533.

⁶³ Siehe oben II 2.

⁶⁴ Siehe gleichfalls o. II 2 b).

die Erstreckung der Rechtsträgerschaft auf Völker im ethnischen Sinne weder notwendig noch sinnvoll⁶⁵. Im Gegenteil: Daß Selbstbestimmung zwar Kolonialvölkern, nicht hingegen Völkern im ethnischen Sinne zuerkannt werden sollte, zeigte die fast gleichzeitig mit der Deklaration erfolgte Stellungnahme des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, *U. Thant*, zum Biafra-Konflikt. Er verneinte das Sezessionsrecht Biafras und damit dessen Selbstbestimmungsrecht gegen Nigeria⁶⁶.

Die Ausübungsformen der äußeren Selbstbestimmung nach der Friendly Relations Declaration stehen somit den Staatsvölkern und Staatsvölkern im Werden zu. Eine Ausweitung auf Völker im ethnischen Sinne ist auch danach zumindest nicht zwingend.

3. Selbstbestimmung und Zusammenschluß von Staaten

Zu den genannten Ausübungsformen der äußeren Selbstbestimmung zählt auch das Recht, anderen Staaten beizutreten oder sich mit ihnen zu vereinigen. Beide Formen der Vereinigung bewirken eine Neukonstitution von Staat und Staatsvolk: Was vorher mehrere Staaten waren, ist nunmehr ein Staat. Und was früher mehrere Staatsvölker waren, ist nachher nur noch ein Staatsvolk⁶⁷. Damit wandelt sich zugleich der Träger des Selbstbestimmungsrechts: Mit dem Zusammenschluß haben die beitretenden Staatsvölker ihre Eigenschaft als Staatsvolk und damit diejenige als Träger des Selbstbestimmungsrechts eingebüßt. Neuer Träger dieses Rechts ist jetzt nur noch das neue, gesamte Staatsvolk. Der Freiheit der Völker zum Zusammenschluß entspricht also keine Austrittsfreiheit der Teilstaaten kraft Selbstbestimmung. Mit dem Zusammenschluß ist ihr Selbstbestimmungsrecht ausgeübt, verbraucht und erloschen. Es kann erst in dem Moment neu entstehen, in welchem sich der Zentralstaat auflöst. Endet etwa die Staatsgewalt des Zusammenschlusses – wie im Falle der Auflösung der UdSSR –, kann das Selbstbestimmungsrecht an seine Teile zurückfallen.

Anders verhält es sich hingegen, wenn der Zusammenschluß nicht als Ausdruck der Selbstbestimmung qualifiziert werden konnte; insbesondere wenn er dem Völkerrecht widersprach. In diesem Falle mag zwar ein effektiver neuer Staat mit einem eigenen Staatsvolk entstanden sein. Dieser Vor-

⁶⁵ Ganz ähnlich sind wohl auch die Südafrika-Resolutionen der Generalversammlung wie des Sicherheitsrates – Nachw. bei *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 16 – der UN zu deuten. Sie qualifizieren das Apartheid-System praktisch wie ein Kolonialsystem ohne auswärtige Kolonialmacht, also als „Kolonie im eigenen Lande“.

⁶⁶ *U. Thant*, United Nations Monthly Chronicle, Februar 1970. Zitiert bei *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 37.

⁶⁷ Dieser Subjektwandel des Selbstbestimmungsrechts läßt die Frage in den Vordergrund treten, unter welchen Voraussetzungen ein Zusammenschluß eine Staatsqualität erreicht hat, welche die Qualität der zusammengeschlossenen Gebiete als eigene Staaten ausschließt. Zum Problem noch III 4.

gang bringt jedoch das Selbstbestimmungsrecht der früheren Teilvölker nicht zum Erlöschen⁶⁸. Damit kann hier ein weiterer Fall des Auseinanderfallens von Staatsvolk und Träger der Selbstbestimmung eintreten: Das Recht auf Selbstbestimmung steht auch ehemaligen Staatsvölkern zu, die unter Verstoß gegen das Völkerrecht einem anderen Staat eingegliedert worden sind. Wenn sie ihr Selbstbestimmungsrecht geltend machen, ist diese keine völkerrechtswidrige Sezession.

Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines Zusammenschlusses mehrerer bislang selbständiger Staaten zu einem neuen Staat stehen allerdings nicht stets ein für allemal fest. Sie können sehr wohl zeitlichen Wandlungen unterliegen. Dies zeigt sich am ehesten bei einem ursprünglich rechtswidrigen Gebietserwerb. Dieser kann durch nachträgliches Verhalten der Betroffenen gerechtfertigt werden. Wenn die Bewohner des Gebietes später frei dem neuen Staat zustimmen und gegebenenfalls betroffene Drittstaaten die neue Lage anerkennen, so kann die Rechtswidrigkeit des Gebietserwerbs nicht mehr geltend gemacht werden. Die daraus resultierenden Rechtstitel – und damit auch das fortdauernde Selbstbestimmungsrecht – erlöschen in diesen Fällen. Umgekehrt kann aber ein ehemals rechtmäßiger Gebietserwerb nachträglich als rechtswidrig eingestuft werden. Dies gilt dann, wenn das Völkerrecht bestimmte Rechtstitel im Zeitpunkt ihrer Ausübung als rechtmäßig anerkannte; ihnen später hingegen die Anerkennung mit rückwirkender Kraft versagte. Letztlich ist dieses Phänomen die Basis der Entkolonialisierungspolitik der Vereinten Nationen: Die Kolonialisierung, bis in das 19. Jahrhundert als unbestritten zulässig angesehen⁶⁹, wurde später – jedenfalls hinsichtlich ihrer Fortdauer – als mit dem Völkerrecht unvereinbar qualifiziert⁷⁰. Was auch immer die Gründe dieser Entwicklung gewesen sein mögen: Sie war die Ursache dafür, daß die Bevölkerung der Kolonien als „Staatsvölker im Werden“ und damit als Träger der Selbstbestimmung angesehen wurden. Der hier nur angeschnittene Aspekt des zeitlichen Wandels macht demnach zugleich deutlich: Das Selbstbestimmungsrecht ist kein Titel zur Revision der Geschichte⁷¹.

Aber auch im Falle der rechtswidrigen Eingliederung eines Gebietes in einen anderen Staat kann das Selbstbestimmungsrecht des früheren Volkes nur dann fortbestehen, wenn es als ehemaliges Staatsvolk noch vorhanden ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn es noch die Elemente des Staatsvolkes – bis auf das aktuelle Vorhandensein einer Staatsgewalt – aufweist. Dazu zählt insbesondere seine räumliche Geschlossenheit. Ein geschlossenes Gebiet des

⁶⁸ Verdross/Simma, aaO. (Fn. 25), §§ 409 f.

⁶⁹ Ipsen, aaO. (Fn. 25), § 2 Rn. 32.

⁷⁰ So richtig Murawiek, aaO. (Fn. 31), S. 542; zu Einzelheiten Thürer, aaO. (Fn. 3), S. 131 ff.

⁷¹ Murawiek, aaO. (Fn. 31), S. 547.

Volkes ist Mindestvoraussetzung der Selbstbestimmung⁷². Ist also das Volk aus seinem ehemaligen Siedlungsgebiet vertrieben, so kann ihm das Selbstbestimmungsrecht höchstens noch zukommen, wenn es ein neues, geschlossenes Gebiet aufweist. Dagegen geht das Selbstbestimmungsrecht auf jeden Fall verloren, wenn das ehemalige Staatsvolk in unterschiedlichste Gegenden zertreut ist. Vor Gründung des Staates Israel hatten „die Juden“ in aller Welt – auch dann, wenn man sie als Volk im ethnischen Sinn und nicht als bloße Religionsgemeinschaft bezeichnet – kein Selbstbestimmungsrecht. Dagegen wird bisweilen geltend gemacht, ein trotz rechtswidriger Eingliederung eines Gebietes in einen anderen Staat fortbestehendes Selbstbestimmungsrecht könne auch nicht durch eine weitere rechtswidrige Handlung, nämlich die Vertreibung der ansässigen Bevölkerung, zum Erlöschen gebracht werden. Hier werden allerdings mehrere Dinge miteinander vermischt: Ob eine Vertreibung zulässig ist⁷³, ist völkerrechtlich eine andere Frage als diejenige, ob ein Selbstbestimmungsrecht besteht. Gegen die Vertreibung kann das Recht auf Heimat⁷⁴, aber nicht dasjenige auf Selbstbestimmung geltend gemacht werden.

4. Ergebnis:

Selbstbestimmung in der organisierten Völkerrechtsgemeinschaft

Die Erörterung des äußeren Selbstbestimmungsrecht hat gezeigt: Träger des Selbstbestimmungsrechts sind Staatsvölker. Daneben können „Staatsvölkern im Werden“ Selbstbestimmungsrechte zuerkannt werden. Schließlich kann jenes Recht ausnahmsweise auch ehemaligen Staatsvölkern zustehen, wenn ein Volk völkerrechtswidrig einem anderen Volk eingegliedert worden ist.

Gegenwärtig löst sich im Zeichen der Selbstbestimmung jedenfalls in der nördlichen Hemisphäre die staatliche Ordnung auf, welche vielfach das Ergebnis des 1. und 2. Weltkrieges darstellte. In dieser Phase macht aber auch das Selbstbestimmungsrecht seinerseits Wandlungen durch. Die Entgegensetzung von „Selbst-“ und „Fremdbestimmung“ entstammt einer Zeit, in welcher sich die Völker als je verselbständigte, voneinander weitgehend isolierte Einheiten begriffen, welche als Träger je eigener Rechte die Rechte des je anderen tendenziell als Fremdbestimmung sahen. Das Sozialmodell dieses Völkerrechtsverkehrs war dasjenige eines Neben- bzw. Gegeneinander.

⁷² M. Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice*, 1982, S. 2, 4; Murswiek, aaO. (Fn. 31), S. 546 f.

⁷³ Dazu grundlegend K. Doehring, *ZaöRV* 1985, S. 372.

⁷⁴ Dazu G. v. Braunmühl, *Austreibungsverbot und Rücksiedlungsanspruch im geltenden Völkerrecht*, Diss. 1962; K. Rabl, *Das Recht auf Heimat*, 4 Bde., 1958 ff.; *ders.*, *Das Recht auf Heimat*, 1965. Hingegen leitet G. Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 1955, S. 228 f., das Recht auf Heimat aus dem Selbstbestimmungsrecht her.

Jene Ordnung erfährt jedenfalls in den einzelnen Weltregionen gegenwärtig gleichfalls Neuerungen⁷⁵. Neben die traditionelle Diplomatie tritt im Völkerrechtsverkehr immer stärker das internationale Organisationsrecht; inter- und supranationale Einrichtungen mit ihren nahezu permanent tagenden Gesandten-, Minister-, wenn nicht Ministerpräsidentenkonferenzen suchen weniger den Vorteil des einzelnen Staates auf Kosten des anderen als vielmehr den gemeinsamen Vorteil. Hier wandelt sich das alte Nebeneinander zum Miteinander; die Außenpolitik der organisierten Völkerrechtsgemeinschaft nimmt jedenfalls in solchen organisatorischen Rahmen immer mehr Züge einer regionalen, wenn nicht universalen Innenpolitik an.

Solche Neuerungen können auf das Konzept der Selbstbestimmung nicht ohne Einfluß bleiben. Die organisierte Völkergemeinschaft lebt in einem komplexeren Gefüge von *do ut des* als in der schlichten Entgegensetzung von „selbst“ und „fremd“. In einer solchen Welt wird es immer weniger darum gehen, den je anderen von den eigenen, inneren Angelegenheiten fernzuhalten; immer mehr darum, ihn in die Verfolgung der je eigenen Angelegenheiten zum allseitigen Vorteil einzubeziehen. Dann allerdings wird das Paradigma der Selbstbestimmung dubios. Schon jetzt ist in supranationalen Organisationen der Punkt immer schwerer zu bestimmen, wie lange die Selbstbestimmung der Mitgliedsvölker auch dann erhalten bleibt, wenn immer mehr Kompetenzen auf die Organisation übertragen worden sind. Das Selbstbestimmungsrecht ist dann nur als gestuftes denkbar: Als Recht auf gleichberechtigte Teilnahme an der Willensbildung der Organisationen; oder traditionell ausgedrückt: an der Fremdbestimmung. Eine solche Perspektive würde gegebenenfalls erlauben, das gestufte Selbstbestimmungsrecht auch in die Einzelstaaten hinein zu verlängern, etwa also solche der Regionen in Staaten. Aber das ist Staats- und nicht Völkerrecht. Das traditionelle Selbstbestimmungsrecht ist damit kein Anachronismus. Im Gegenteil: Es ist die Grundlage dafür, daß eine organisierte Völkergemeinschaft überhaupt entstehen kann. Eine solche Entwicklung konnte und kann nur auf freiwilliger Basis – und das heißt: auf der Basis der äußeren Selbstbestimmung – geschehen.

Ob und inwieweit sich die Weiterentwicklung zur – zumindest regional – organisierten Völkergemeinschaft vollzieht, ist gegenwärtig noch nicht prognostizierbar. Dies ist nicht zuletzt eine Frage nach dem Willen der Staaten zur Kooperation. Und diese Entscheidung beruht ihrerseits auf dem Selbstbestimmungsrecht.

⁷⁵ Dazu näher schon *H. Johnson*, *Self-Determination within the Community of Nations*, 1967; *D. Thürer*, AVR 1984, S. 113, 134 ff.

IV. Inneres Selbstbestimmungsrecht

1. Das Recht auf die eigene Staatsform

„Innere Selbstbestimmung“ bezeichnet das Recht jedes „Volkes“, über seine eigene Staats- und Regierungsform frei von rechtlichem Zwang durch andere Staaten oder Völker zu bestimmen⁷⁶. Dieses Recht steht allein Staatsvölkern zu. Wo kein eigener Staat ist, kann es auch keine Entscheidung über dessen Staatsform geben. Ethnischen oder sonstigen Minderheiten kann daher dieses Recht nicht zukommen. Sie haben Ansprüche auf Achtung bzw. Respektierung ihrer Besonderheiten aus dem Völkerrecht und aus Art. 27 IPBürgPolR⁷⁷.

Die innere Selbstbestimmung ist insbesondere in Art. 1 IPBürgPolR und Art. 1 IPWirtSozR thematisiert⁷⁸. Beide weisen den „Völkern“ eigene Rechte zu. Desungeachtet ist das Selbstbestimmungsrecht kein Menschenrecht⁷⁹. Vielmehr besteht ein qualitativer Unterschied zwischen den – als Individualrechten verstandenen – Menschenrechten der Pakte und dem Gruppenrecht auf Selbstbestimmung. Dieser kommt bereits darin zum Ausdruck, daß Art. 1 IPBürgPolR gerade nicht als Menschenrechtsverbürgung, sondern vielmehr allein als deren „Voraussetzung“ angesehen worden ist⁸⁰. Nicht eindeutig beantwortet ist aber die Frage, worin diese Relation zwischen Voraussetzung und Folge konkret liegen sollte. Ein Lösungsansatz hat davon auszugehen, daß Selbstbestimmung das Recht auf innere Rechts-, Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit der Staaten begründet. Nur demjenigen, der über das Recht und die Fähigkeit verfügt, selbst zu handeln, kann die Verantwortung für das eigene Handeln überantwortet werden. Enthält Selbstbestimmung das Recht, über den eigenen politischen Status zu entscheiden, so begründet sie zugleich die rechtliche Verantwortung der Staaten für diesen Status. Damit statuiert sie zugleich die Verantwortung für die Wahrung und Anerkennung der Menschenrechte. Nur wer selbst handeln kann, kann anderen Rechte einräumen und die Verwirklichung dieser Rechte sichern. Hingegen kann ein Volk, das von einem anderen Volk rechtlich abhängig ist, die Durchsetzung der Menschenrechte nicht selbst in die Hand nehmen; es muß sie dem anderen Volk als dem Inhaber der

⁷⁶ *Pomerance*, aaO. (Fn. 72), S. 37 ff.; *Thürer*, aaO. (Fn. 3), S. 48 ff.; *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 32.

⁷⁷ Zur Rechtsstellung von Minderheiten in der Gegenwart siehe *G. Brunner* u. a. (Hg.), *Minderheitenschutz in Europa*, 1985. Zu Art. 27 IPBürgPolR *Nowak*, aaO. (Fn. 47), S. 513 ff. Weitergehend leitet *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 32, aus dem Selbstbestimmungsrecht auch einen Mindeststandard von Minderheiten ab.

⁷⁸ Er nennt neben der Selbstbestimmung in politischer auch diejenige in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Diese sind allerdings lediglich konkretisierende Ausprägungen des politischen Selbstbestimmungsrechts.

⁷⁹ Siehe oben II 3.

⁸⁰ Siehe oben I 2; II 3.

rechtlichen bzw. faktischen Macht überlassen. So verstanden begründet Selbstbestimmung der Völker das Recht und die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu wahren und zu sichern. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist so rechtliche Grundlage ihrer Menschenrechtsbindung, also ihrer Verpflichtung auf die Grundrechte. Es begründet hingegen weder eigene Menschenrechtsfähigkeit der Völker noch deren Menschenrechtstreuhandschaft für ihre Mitglieder.

2. Menschenrecht auf Sezession?

Die hier dargestellte Annäherung von Selbstbestimmungsrecht der Völker und demjenigen der Staaten setzt voraus, daß als Träger jenes Rechts Staatsvölker anzusehen sind⁸¹. Wer hingegen als Rechtsträger auch Völker im ethnischen Sinne⁸² ansieht, spricht auch diesen ein Recht auf Selbstbestimmung und damit ggfls. auf Sezession bzw. doch auf Selbstbestimmung ihres politischen Status⁸³ zu. Ausgangspunkt solcher Anschauungen ist vielfach erneut die „Friendly Relations Declaration“. Sie weist in ihrem Abschnitt über Selbstbestimmung darauf hin, daß sich deren Absätze nicht gegen die territoriale Einheit oder politische Unversehrtheit unabhängiger Staaten richte, die sich von den Grundsätzen der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker leiten ließen „und daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt“. Aus diesem letzten Passus wird der Schluß gezogen, daß die Argumentation jedenfalls zulässig sei, wonach von den Regierungen nicht repräsentierte Volksteile Träger des Selbstbestimmungs- und damit eines Sezessionsrechts sein könnten⁸⁴. Ein solcher *contrario*-Schluß ist gewiß zulässig. Doch ist dabei konkretisierend zu berücksichtigen, daß die Deklaration eben nicht von ethnischen Gruppen, sondern nur von 3 ethnischen Merkmalen spricht. Unter diesen sind mindestens 2 („Rasse“, „Hautfarbe“) unschwer dem Entkolonialisierungsgedanken zuzuordnen, welcher auch andere Passagen der Deklaration prägt. Außerhalb dieser Fallgruppe ist ein Selbstbestimmungsrecht bislang kaum anerkannt worden. Das Grundproblem liegt hier in dem Merkmal des „Vertretens“ bestimmter Gruppen: Wenn auch undemokratische Regierungen völkerrechtsgemäß sein können, wie kann dann jene „Vertretung“ beschaffen sein? Und wenn die Minderheit zwar an Wahlen teilnehmen darf, aber wegen ihrer Kleinheit in der Volksvertretung gar nicht oder nur mit wenigen Repräsentanten vertreten ist, verfügt sie dann über eine hinreichende

⁸¹ Siehe oben II 1.

⁸² Dazu oben II 2.

⁸³ *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), § 512, und *Murswiek*, aaO. (Fn. 31), S. 541 Fn. 56, weisen darauf hin, daß zahlreiche Minderheiten keine vollständige Sezession vom Staat, sondern eine Autonomie innerhalb des Staates wünschen. Zur Autonomiefrage Völkerrecht *H. Hannum/B. Lillich*, AJIL 1980, S. 858.

⁸⁴ *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 37.

„Vertretung“ im Sinne der Deklaration? Auf solche Weise ist die Feststellung praktisch unmöglich, wann eine Regierung bestimmte Gruppen „vertritt“. Die negative Feststellung wird sich regelmäßig auf den Tatbestand zurückziehen müssen, daß ein solches „Vertreten“ nicht vorliegt, wenn die Herrschaft über ein Volk völkerrechtswidrig begründet⁸⁵ worden ist.

Daneben wird eine weitere Fallgruppe mindestens diskutiert: Nämlich diejenige, wonach die Herrschaft über ein Volk völkerrechtswidrig ausgeübt wird. Dies sei insbesondere der Fall, wenn einer Minderheit gegenüber die Gebote der Menschlichkeit, insbesondere die völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte, in erheblicher Weise verletzt würden⁸⁶. Damit würde der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz zumindest als ultima ratio notwehr- und nothilfefähig⁸⁷. Als Beispielsfall hierfür wird angeführt, daß der Selbstbestimmungsfall mit der Zulässigkeit humanitärer Interventionen zusammenfallen könne⁸⁸. Hier soll die Frage offenbleiben, ob solche Interventionen angesichts des überragenden Charakters des Gewaltverbots im Völkerrecht gegenwärtig überhaupt noch gestattet sind⁸⁹. Wesentlicher erscheint hier ein anderer Aspekt: Die Frage der Rechtsstellung von Minderheiten ist gegenwärtig in Art. 27 IPBürgPolR menschenrechtlich geregelt und damit vom Selbstbestimmungsrecht der Art. 1 der Menschenrechtspakte deutlich zu unterscheiden. Wenn das Selbstbestimmungsrecht kein Menschenrecht ist, so entsteht die Frage, warum aus Menschenrechtsverletzungen gerade ein Selbstbestimmungsrecht erwachsen kann. Die Sanktionierung auch schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte unterliegt völkerrechtlich dem dafür vorgesehenen Instrumentarium. Die Entstehung eines Selbstbestimmungsrechts als Institut zum Schutz der Menschenrechte ist dort nicht vorgesehen. Da umgekehrt Selbstbestimmung kein Menschenrecht darstellt⁹⁰, kann seine Verletzung auch keine Sanktionen aus dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz nach sich ziehen.

3. Selbstbestimmungsrecht und Staatsform

Wie das Volk sein Selbstbestimmungsrecht ausübt, ist weder in den Menschenrechtspakten noch im sonstigen Völkerrecht geregelt. Die Wahl

⁸⁵ Dazu schon oben III 3.

⁸⁶ Bericht bei *K. Sik*, NYIL 1970, S. 96, 107; siehe auch *V. Nanda*, AYIL (66) 1972, S. 321 ff.

⁸⁷ *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 40. Als Beispiel diskutiert *Nanda*, AJIL 1970, S. 321, 336, die Loslösung von Bangla Desh von Pakistan.

⁸⁸ Ausgeführt bei *Doehring*, DGfV aaO. (Fn. 9), S. 30 ff.

⁸⁹ Ablehnend etwa *U. Beyerlin* in *Bernhardt*, aaO. (Fn. 8), Bd. 3, S. 211, 215; *Ipsen*, aaO. (Fn. 25), § 57 Rn. 26; *Verdross/Simma*, aaO. (Fn. 25), § 473. Für ihre Zulässigkeit hingegen *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 63; *ders.* in DGfV aaO. (Fn. 88).

⁹⁰ Siehe oben II 3.

der Staatsform steht jedem Volk frei. Gerade dies ist der Inhalt der Garantie der „inneren Selbstbestimmung“.

Im traditionellen Völkerrecht ist die demokratische Staatsform auch durch die Menschenrechtspakte nicht vorgeschrieben⁹¹. Das internationale Recht basiert insoweit auf einer vollständigen Trennung zwischen der Selbstbestimmung des Volkes kraft Volkssouveränität im Staat, also der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt bzw. dem höchsten Organ innerhalb der staatlichen Organisation, und der Selbstbestimmung des Volkes durch den Staat, also der Frage nach Freiheit von Fremdherrschaft durch andere Völker. Völkerrechtlich kommt danach einem Volk „Selbstbestimmung“ auch dann zu, wenn es zwar nach außen unabhängig ist; wenn es aber im inneren an der Organisation und Ausübung der Staatsgewalt nicht mitzuwirken hat⁹². Dieser auf den ersten Blick widersprüchliche Gedanke ist die zwingende Konsequenz der überkommenen Beschränkung des Völkerrechtsverkehrs auf das Medium „Staat“ und seiner Abstinenz aus deren „inneren Angelegenheiten“, die gerade in der Anerkennung der äußeren Selbstbestimmung zum Ausdruck kommt. Praktisch wirkt sich ein solches Selbstbestimmungsrecht der Völker in überkommener Sicht als Selbstbestimmungsrecht der Staaten aus⁹³.

Damit ist aber der Gehalt der neueren Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht jedenfalls nicht ausgeschöpft. „In certain respects, the entire debate on the legal status of the principle of self-determination is beside the point.“⁹⁴ Erster Anhaltspunkt dafür ist der Umstand, daß die internationale Rechtsordnung eben nicht von der Selbstbestimmung der Staaten, sondern von derjenigen der Völker spricht. Dieser Unterschied würde durch eine Interpretation wie die soeben vorgenommene, nach welcher beide Rechte praktisch zusammenfallen, zumindest relativiert. Zweiter Anhaltspunkt ist der Umstand, daß das moderne Völkerrecht die „inneren Angelegenheiten“ der Staaten, eben nicht mehr einfach voraussetzt; sondern sie insbesondere im Wege der Menschenrechtsgarantien immer mehr zu einem Gegenstand seiner Regelungen macht⁹⁵. Dritter Anhaltspunkt dafür ist der konkrete Inhalt des Art. 25 IPBürgPolR.

⁹¹ Zu dieser ganz allgemeinen Ansicht siehe nur *Doehring* in *Simma*, aaO. (Fn. 8), Rn. 49 f.

⁹² In diesem Sinne klassisch die Darstellung bei *N. Lerber* in *Alexander/Friedlander*, aaO. (Fn. 2), S. 63, 74. Nach argentinischer Auffassung war es danach für das Selbstbestimmungsrecht im Hinblick auf die Falkland-Inseln „irrelevant to consult the tiny population“.

⁹³ Auch diese – allseits unbestrittene – Konsequenz bestätigt einmal mehr die These, als Subjekt der Selbstbestimmung allein Staatsvölker anzusehen; siehe oben II.

⁹⁴ *Pomerance*, aaO. (Fn. 72), S. 73 ff.; ähnlich *Nowak*, aaO. (Fn. 47), Art. 1 Rn. 34.

⁹⁵ Zu den Gründen dafür *Chr. Gusy*, *ZfRVergl* 1989, S. 1–23.

Alle diese Anhaltspunkte indizieren eine Fortentwicklung des inneren Selbstbestimmungsrechts. Ihr geht es um mehr als die Freiheit von Herrschaft durch dritte Völker. Ihr geht es um die Sicherung der Rechte der Völker nicht nur vom, sondern auch im Staat. Vielfach fordern Minoritäten unter Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht nicht Sezession vom Staat, sondern Autonomie bzw. Verwirklichung der Menschenrechte im Staat⁹⁶. Daß dieses Anliegen nicht mehr vollständig außerhalb der Reichweite des Völkerrechts liegt, indizieren insbesondere Art. 25, 27 IPBürgPolR. Letzterer sichert Minoritäten zwar keine Gruppen-, wohl aber Menschenrechte. Eine weitere Fortentwicklung enthält der erstere: Nämlich das Recht aller Staatsbürger auf Teilnahme an der Willensbildung der Staaten. Ungeachtet aller Meinungsverschiedenheiten über ihre Auslegung⁹⁷ geht diese Vorschrift über die Garantie der Selbstbestimmung durch das Medium Staat hinaus: Sie thematisiert das Recht auf Selbstbestimmung des Staatsvolkes im Staat. Durch seine menschenrechtliche Fundierung macht das Selbstbestimmungsrecht der Völker demnach gegenwärtig einen Wandel durch: Es tritt in eine Nähe zur demokratischen Staatsform⁹⁸.

Dadurch erlangt die Zuordnung dieses Rechts zum Staatsvolk einen neuen, gewandelten Sinn: Demokratie ist eine Verfassungsordnung für Staaten und sichert die Mitwirkungsrechte der Völker im Staat. Hingegen ist sie keine Verfassung ethnischer Gruppen. Eine ausschließlich ethnische Fassung des Volksbegriffs wäre daher mit dem demokratischen Gedanken inkompatibel. Dies bedeutet nun nicht, daß das universale Selbstbestimmungsrecht der Völker insgesamt als Auftrag zur Demokratie aufgefaßt werden müßte. Es gibt nach wie vor im allgemeinen Völkerrecht keine verbindlichen Vorschriften über die innere Willensbildung von Staaten. Darüber geht allein die menschenrechtliche Dimension der Selbstbestimmung hinaus. Sie optimiert die Mindestgarantien des allgemeinen Völkerrechts in Richtung auf eine Besserstellung nicht der Staaten, sondern ihrer Völker. Sie sollen sich einmischen dürfen nicht in die Belange anderer Staaten oder Völker, sondern in diejenigen des je eigenen Staates. Daß diese Dimension über den allgemeinen Stand des Völkerrechts hinausgeht und keineswegs Allgemeingut ist, zeigt die hinter sonstigen Verträgen durchaus zurückbleibende Zahl von Ratifikationen der Menschenrechtspakte.

⁹⁶ Verdross/Simma, aaO. (Fn. 25), § 512; Murswiek, aaO. (Fn. 31), S. 541 Fn. 56.

⁹⁷ Nachweise bei Nowak, aaO. (Fn. 47), Art. 25 Rn. 3 ff.

⁹⁸ Pomerance, aaO. (Fn. 72); J. Paust in Alexander/Friedlander, aaO. (Fn. 2), S. 3 ff.

V. Zusammenfassung

Damit enthält die hier vorgenommene Zuordnung von Träger und Inhalt des Selbstbestimmungsrechts einen ganz neuen Sinn. Selbstbestimmungsforderungen werden vielfach zugunsten von Volksgruppen oder ethnischen Minderheiten erhoben. Ihnen geht es um Freiheit von Fremdbestimmung vom – ethnisch als „fremd“ empfundenen – Staat. Für die Anerkennung eines solchen Rechts finden sich im geltenden Völkerrecht wenig Anhaltspunkte. Zudem wird ein solches Recht eines souveränen Nebeneinander ethnisch geschiedener Nationalstaaten im Zeichen der Völkerrechtsordnung als Kooperationsordnung anachronistisch.

Allgemein anerkannt ist dagegen das Selbstbestimmungsrecht als Recht der Staatsvölker, der Staatsvölker im Werden und bestimmter ehemaliger Staatsvölker. Dieses Recht steht nicht den Minoritäten, sondern den Völkern insgesamt – also auch der Majorität – zu. Im Zuge seiner menschenrechtlichen Fundierung wandelt es sich allmählich von der Selbstbestimmung des Volkes durch den Staat zur Selbstbestimmung des Volkes im Staat. Daraus erhält jenes Recht seinen spezifischen Bezug zur demokratischen Staatsform. Auf diese Weise schützt es auch Minderheiten- und Menschenrechte.