ZÖR
54 (1999), 529–602

Zeitschrift für
öffentliches Recht

© Springer-Verlag 1999
Printed in Austria

Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?*

Peter Hilpold, Innsbruck

I. Vorbemerkung
II. Das Recht auf Selbstbestimmung
  A. Zur Unbestimmtheit des Selbstbestimmungskonzepts
  B. Die Entwicklung der Selbstbestimmungsidee
  C. Der Aaland-Streitfall
  D. Die Gleichsetzung des Selbstbestimmungsrechts mit dem Recht auf Unabhängigkeit der Kolonialvölker
  E. Neue Ansätze zur Erweiterung der Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts
    1. Vorbedingungen
    2. Das „demokratische", „interne" Selbstbestimmungsrecht
    3. Existiert ein Recht auf Sezession?
III. Das Recht auf humanitäre Intervention
  A. Vorbemerkung
  B. Der Begriff der humanitären Intervention
  C. Einseitige und kollektive humanitäre Interventionen
    1. Einseitige humanitäre Interventionen
    2. Voraussetzungen und Konsequenzen einseitiger humanitärer Interventionen
    3. Kollektive militärische Zwangsmaßnahmen
IV. Schlussfolgerungen

* Das Manuskript wurde im Dezember 1998 abgeschlossen. Die Ereignisse des ersten Halbjahres des Jahres 1999 im Kosovo haben auf tragische Weise die Schlussfolgerungen bestätigt, die im Vorjahr gezogen worden waren. Der Slogan des „Rechts auf Sezession" und die Hoffnung auf eine NATO-Intervention einerseits, die Furcht vor einer solchen Intervention und damit zusammenhängende Vergeltungsabsichten andererseits haben eine Spirale der Gewalt in Gang gesetzt, die zu verheerenden Konsequenzen geführt hat.

Deskriptoren: Gewaltverbot; Intervention, humanitäre; Kosovo-Konflikt; Menschenrechtsverletzungen; Recht auf Sezession; Sanktionen; Selbstbestimmungsrecht.

Rechtsquellen: UN-Charta (SVN) Art 1 Abs 2, 2 Abs 4, 39, 41, 42, 55; Menschenrechtspakt I und II Art 1; Friendly Relations Declaration 1970; Wiener Menschenrechtsdeklaration samt Aktionsprogramm vom 25. Juni 1993; SR Res 688 (1991), 794 (1992), 940 (1994).

I. Vorbemerkung

Von den zahlreichen internationalen Krisenherden, die im letzten Jahrzehnt entstanden sind, ist ein beträchtlicher Teil auf Sezessionsbestrebungen und damit verbundene Interventionen zurückzuführen.[1] Gleichzeitig hat die Gewaltentladung in diesen Konflikten, der Weltöffentlichkeit nahe gebracht durch die kapillare Berichterstattung in den Medien, ein Maß erreicht, das mit einer internationalen Menschenrechtsordnung nicht mehr als vereinbar erachtet wird. Dabei sind es gerade die elementaren Grundprinzipien dieser Ordnung, die in solchen Konflikten verletzt werden und deren Verletzung, aufgrund des den betreffenden Normen zugeschriebenen erga omnes-Charakters, in vielen Staaten als Verstoß gegen den innerstaatlichen ordre public empfunden wird. Das internationale sicherheitspolitische Risiko, das mit diesen nationalen Zerfalls- und Selbstzerstörungsprozessen verbunden ist, aber auch die hieraus resultierende Herausforderung für die internationale Menschenrechtsordnung –

Begründung und Verlauf der NATO-Intervention haben gezeigt, dass die Behauptung eines Rechts auf einseitige (militärische) humanitäre Intervention juristisch nicht haltbar und in der Sache sogar schädlich ist. Dagegen sind die zahlreichen sonstigen Möglichkeiten einer Intervention über Jahre hin wohl unzureichend genutzt worden. Angesichts der serbischen Vernichtungsstrategie war die NATO-Intervention eine moralische Notwendigkeit; der Umstand, dass diese Aktion gegen die UN-Charta verstoßen hat, steht aber dennoch ausser Zweifel. Der Versuch, in diesem Zusammenhang über die Herausbildung einer gewohnheitsrechtlichen Ausnahme vom Gewaltverbot der Satzung zu spekulieren, ist dogmatisch nicht haltbar und lenkt von der eigentlichen Herausforderung ab, die die Kosovo-Problematik an die Staatengemeinschaft stellt: dem immer dichter werdenden menschenrechtlichen Schutzinstrumentarium ein System von Durchsetzungsmechanismen an die Seite zu stellen, das jederzeit eine weit gefasste humanitäre Intervention bei Menschenrechtsverletzungen zulässt und erst gar nicht die Notwendigkeit aufkommen lässt, ein Recht auf einseitige militärische Intervention zu sanktionieren. Bedarf an solchen einseitigen Maßnahmen wird es voraussichtlich auch in Zukunft geben, dem Weltfrieden wäre aber sicherlich nicht gedient, wenn auch nur irgendeine Rechtfertigung geschaffen würde, die einen Zugriff auf dieses ultima-ratio-Instrument vorab legitimieren würde.

[1] Man denke hier nur an den Jugoslawienkonflikt mit all seinen Verästelungen bis hin zur Kosovoproblematik; an die im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion auftretenden Sezessionstendenzen zB in Tschetschenien oder an den aktuellen Zerfall des Kongo.

und damit nicht zuletzt auch für die darauf gründenden nationalen Menschenrechtssysteme – scheint die Staatengemeinschaft zu einer hektischen Suche nach Normen für einen Bereich zu bewegen, der in der Vergangenheit gerade vom Fehlen eindeutiger Regelungen gekennzeichnet gewesen ist. Neben den Bemühungen auf der normsetzenden Ebene, für die hier angeschnittenen Fragestellungen normative Orientierungslinien herauszuarbeiten, können parallele Bestrebungen in der völkerrechtlichen Literatur festgestellt werden, einerseits Klarheit in diesem Bereich zu schaffen, andererseits aber auch einen Beitrag zur normativen Fortentwicklung des Sachbereichs zu leisten. Hierzu ist allerdings schon vorab festzuhalten, dass weder die Sprachregelung noch die Ergebnisse in der Sache bislang auf eine einigermaßen konsolidierte Position hindeuten würden.

Nachfolgend sollen einige dieser Ansätze gegenübergestellt werden, wobei der Versuch unternommen werden soll, aus der in Fluss befindlichen Entwicklung die wichtigsten hier geltenden Prinzipien herauszuarbeiten. Dabei wird festzustellen sein, dass allzu häufig nicht scharf genug zwischen geltendem Recht und politischer Regelungsmöglichkeit unterschieden wird. Dass zahlreiche überwiegend politikwissenschaftlich geprägte Ansätze im Übrigen gar nicht geeignet erscheinen, stabilitäts- und friedensschaffend zu wirken, sei hier nur am Rande erwähnt.

Betrachtet man die mögliche Realisierung eines Sezessionsanspruchs in all ihren Konsequenzen, so zeigt sich die enge Verknüpfung zwischen dem Institut der Sezession und jenem der humanitären Intervention. Erst dadurch wird aber auch deutlich, wie zweifelhaft so manch behaupteter Abspaltungsanspruch im Lichte des positiven Rechts erscheint.

Insgesamt äußert sich hier wie kaum in einem anderen Bereich der vielzitierte, den gesamten Prozess der Ermittlung und Anwendung von Völkerrechtsnormen durchziehende Zwiespalt zwischen Apologie und Utopie.[2] Der Versuch, einen Maßstab des geltenden Rechts auf der Grundlage der vergangenen Praxis und der von den Staaten geäußerten Rechtsüberzeugung zu gewinnen, muss notwendigerweise zu einem Akt der Rechtfertigung werden. Wer dagegen die damit verbundenen Konsequenzen nicht akzeptieren will, läuft zwangsläufig Gefahr, sich im Bereich der Utopie zu bewegen, ein Konzept zu vertreten, das keine Grundlegung im geltenden Recht findet. Es wird aber zu zeigen sein, dass die Orientierung am geltenden Recht nicht unter allen Umständen strukturkonservierend wirken muss, sondern auch die Berücksichtigung humanitärer Belange über Staatsgrenzen hinweg und gegen den Willen der betroffenen Regierungen erlaubt.

---

[2] Vgl zu dieser Problematik *Koskenniemi*, From Apology to Utopia (1989).

II. Das Recht auf Selbstbestimmung

A. Zur Unbestimmtheit des Selbstbestimmungskonzepts

Im Rahmen der kontinuierlich erstarkenden Tendenz, die Legimität völkerrechtlicher Normen zu hinterfragen bzw nach Instrumenten zu suchen, die eine Umgestaltung der „primitiven" Völkerrechtsordnung in ein modernen Legitimitätskriterien gehorchendes System der Staatengemeinschaft erlauben,[3] kommt dem Prinzip der Selbstbestimmung bzw den daraus fließenden Rechten eine ganz besondere Rolle zu, weil darin der wichtigste Titel zur Legitimierung von Veränderungen gesehen werden kann.[4]

In der konkreten Anwendung im Einzelfall zeigt sich allerdings, dass dieser Normenbereich trotz – oder gerade wegen – seiner häufigen Anrufung[5] in vielerlei Hinsicht unbestimmt ist. Die Auflistung zahlreicher Dokumente und Urteile, die auf das Selbstbestimmungsrecht Bezug nehmen,[6] wird häufig in der Absicht vorgenommen, die Rechtsnatur dieses Anspruchs hervorzuheben; tatsächlich ist die Vielfalt der jeweiligen Bedeutungszusammenhänge nicht mehr als Ausdruck der Unbestimmtheit dieses Rechtsbegriffs.[7]

---

[3] Zu diesen Aspekten vgl grundlegend *Franck*, The Power of Legitimacy among Nations (1990).

[4] Vgl *Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, ZAÖRV 1992, 741 (748) unter Verweis auf *Scheuner*, Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in *Schieder* (Hrsg), Staatsgründungen und Nationalitätsprinzip (1974) 57.

[5] Die Schlussfolgerung, dass einem bestimmten Volk oder einer bestimmten Minderheit ein Recht auf Selbstbestimmung zustehe, wird oft allzu leichtfertig gezogen. Der Syllogismus ist dabei häufig folgender: Beginnend mit der Feststellung, dass zahlreiche internationale Dokumente einen Anspruch auf Selbstbestimmung verbriefen, wird – ausgehend von der in der Regel implizit getroffenen Annahme, dass es sich bei der fraglichen Gruppe auch um ein Volk handelt – auf die Existenz eines Selbstbestimmungsanspruchs geschlossen. Angesichts der weit gehenden Unbestimmtheit eines jeden der hier verwendeten Begriffe, sind die Prämissen dieses Syllogismus äußerst vage und das Ergebnis ist nicht mehr als ein Zirkelschluss.

[6] So wird in der Regel auf die Art 1 Abs 2 und 55 SVN, auf die Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (GA Res 1514 XV, GAOR Suppl Nr 16, UN Doc A/4684, 1961), auf den gleichlautenden Art 1 der beiden Menschenrechtspakte aus 1966 (GA Res 2200 A, XXI, 21 UN GAOR Suppl Nr 16, UN Doc A/3616, 1966, UNTS 171), auf die Friendly-Relations-Declaration (GA Res 2625, UN GAOR, 25th Sess Suppl Nr 28, UN Doc A/8028, 1970), auf die Wiener Menschenrechtsdeklaration samt Aktionsprogramm vom 25. Juni 1993 (UN Doc A/Conf 157/24, Part I, 1993) sowie auf verschiedene Urteile des IGH (so auf den „Namibia-Fall", ICJ Reports 1971, auf den „Westsahara-Fall", ICJ Reports 1975 sowie letzthin auf den „Osttimor-Fall", ICJ Reports 1995) verwiesen. So zB jüngst in „Intermediate Sovereignty as a Basis for Resolving the Kosovo Crisis" (www.intl-crisis-group.org).

[7] Vgl auch FN 5.

Unter dem Titel der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsanspruchs wurden und werden unzählbar viele Konflikte ausgetragen, wobei sich nahezu jeder Anspruch auch überzeugend aus dem Selbstbestimmungsgedanken herleiten lässt – gleichzeitig aber auch seine Entgegnung. Regelmäßig konfligiert die Forderung nach Selbstbestimmung einer Gruppe mit entsprechenden Forderungen einer anderen Gruppe, die den status quo beibehalten bzw eigene, entgegengesetzte Umgestaltungen vornehmen möchte. Sofort ergibt sich die Frage nach dem „besseren Recht". Die Zweifel an der Praktikabilität der Anwendung dieses Konzepts bzw die Befürchtungen, die US-Staatssekretär *Robert Lansing* zur Geburtsstunde des modernen Selbstbestimmungskonzepts in seinem Tagebuch festgehalten hat, haben in diesem Jahrhundert voll und ganz ihre Bestätigung erfahren:

„When the President [*Woodrow Wilson*] talks of „self-determination" what unit has he in mind? Does he mean a race, a territorial area, or a community? Without a definite unit which is practical, application of this principle is dangerous to peace and stability ..."[8]

Dabei nahm sich dieses Konzept, so wie es von *Woodrow Wilson* noch während des ersten Weltkrieges propagiert worden war, durchaus sehr hoffnungsträchtig aus:

„National aspirations must be respected; peoples may now be dominated and governed only by their consent. ‚Self-determination' is not a mere phrase. It is an imperative principle of action which statesmen will henceforth ignore at their peril. ... [P]eoples and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were mere chattels and pawns in a game. ... [A]ll well-defined national aspirations shall be accorded the utmost satisfaction that can be accorded them without introducing new or perpetuating old elements of discord and antagonism that would be likely in time to break the peace of Europe and consequently of the world."[9]

Bei näherer Betrachtung dieser Formulierung (insbesondere des Schlussteils) wird aber deutlich, dass *Wilson* eine sehr pragmatische Anwendung dieses Prinzips im Auge hatte – und im Rahmen der Friedenskonferenzen auch verfolgte.[10] Darin lag nun ein wesentlicher Kritikpunkt, der mit dazu beitragen sollte, dass sich gegenüber diesem Konzept

---

[8] Vgl *Lansing*, Self-Determination, Saturday Evening Post, 9. April 1921, 7, zitiert nach *Pomerance*, Self-Determination Today. The Metamorphosis of an Ideal, Israel Law Review 19 (1984) 310.

[9] 56 Congressional Record, 8671 (11 Februar 1918), zitiert nach *Hannum*, Self-Determination in the Post-Colonial Era, in *Clark/Williamson*, Self-Determination – International Perspectives (1996) 12–44 (13).

[10] Ibid.

alsbald viele um ihre Hoffnungen betrogen sahen. Dies änderte jedoch nichts daran, dass die Selbstbestimmungsidee immer wieder neuen Hoffnungen Nahrung gab, indem sie diesen eine Autorität versprechende Kristallisationsfläche bot.

Dabei war in der Geltendmachung dieses behaupteten Anspruchs ein Phänomen festzustellen, das den Widerstand der Staatengemeinschaft gegen eine weitere Etablierung dieses Konzepts verschärfte: Selbstbestimmung wurde weit gehend mit Sezession gleichgestellt. Der Selbstbestimmungsgedanke stellt aber weit mehr auf einen bestimmten Prozess ab als auf ein bestimmtes Ergebnis. Es ist eine Vielzahl von gesellschaftlichen Organisationsformen denkbar, die als Realisierung dieses Gedankens angesehen werden können, Sezession ist dabei nur ein Extremum, das – wie zu zeigen sein wird – zum einen möglicherweise nicht einmal zum Spektrum der dem Selbstbestimmungsrecht zuzurechnenden Umsetzungsoptionen zählt, zum anderen häufig auch nicht die sinnvollste Alternative bildet. Schon jetzt kann festgehalten werden, dass die Gleichsetzung von Selbstbestimmung mit Sezession der Selbstbestimmungsidee insgesamt nicht dienlich gewesen ist.

Die vielfach unzutreffende bzw widersprüchliche Verwendung der hier einschlägigen Terminologie wird andererseits aber auch verständlich, wenn man sich die Entwicklungsgeschichte dieses Konzepts vor Augen hält. Nachfolgend soll auf die für die gewählte Themenstellung zentrale Frage eingegangen werden, inwieweit überhaupt, und wenn ja unter welchen Voraussetzungen, von einem völkerrechtlichen Sezessionsrecht gesprochen werden kann.

B. Die Entwicklung der Selbstbestimmungsidee

Die vielfältigen Gegensätze, die dem Selbstbestimmungsprinzip innewohnen, können schon mit der Entwicklungsgeschichte dieses Konzepts erklärt werden, die keineswegs geradlinig ist und Wurzeln vielfacher Art aufweist.

Zahlreiche Unterscheidungen wurden in der Lehre vorgenommen, um das Selbstbestimmungsprinzip einer rechtlich eindeutigen Fassung zuzuführen, um eine historisch eindeutige Fundierung für die eigene Sicht dieses Prinzips zu finden und gleichzeitig „Fehl"entwicklungen, langfristig sich als wenig fruchtbar erweisende Ansätze auszugrenzen. So wurde von externem („äußerem") und internem („innerem"),[11] offensivem

[11] Vgl zu dieser Unterscheidung schon *Wengler*, Le droit à la libre disposition des peuples comme principe de droit international, Revue hellenique de droit international 10 (1957) 27. Vgl auch *Lombardi*, Bürgerkrieg und Völkerrecht (1976).

und defensivem,[12] demokratischem, nationalem, sozialistischem und kolonialem Selbstbestimmungsrecht[13] gesprochen. Der sozialistische Entwicklungsstrang ist schon seit längerem an einen toten Punkt gelangt, dennoch leben zahlreiche Elemente davon in der modernen Selbstbestimmungsdiskussion fort.[14] Die „koloniale" Perspektive war in der Nachkriegszeit gleich für mehrere Jahrzehnte absolut bestimmend. Mit der weit gehenden Erschöpfung der potentiellen Anwendungsmöglichkeiten dieses Ansatzes kommt aber den beiden weiteren Konzeptionen, der demokratischen und der nationalen Selbstbestimmungsidee, ganz zentrale Bedeutung zu. Dem kolonialen Selbstbestimmungsrecht kommt insofern weiter eine nicht zu unterschätzende Relevanz zu, als innerhalb dieses Entwicklungsansatzes zahlreiche Widersprüche und Unzulänglichkeiten aufgetreten sind, die es nunmehr zu überwinden gilt. Des Weiteren kann darin eine unzulässige Einschränkung der Selbstbestimmungsphilosophie gesehen werden, die offen zu legen ist, wodurch implizit auch Ansatzpunkte für eine Fortentwicklung des Konzepts verdeutlicht werden.

Bei einer historisch bzw an Entwicklungslinien orientierten Nachzeichnung der einschlägigen Diskussion ist allerdings zu beachten, dass die Gesamtentwicklung keineswegs linear erfolgt ist, sondern zT sogar zirkulär in dem Sinne, dass altbekannte Ansätze, wenn auch häufig in neuem Gewande, immer wieder aufgegriffen werden. Bei einer auch nur punktuellen Durchsicht der überaus reichhaltigen Literatur zum Selbstbestimmungsrecht[15] zeigt sich, dass mancher als innovativ oder gar bahn-

---

[12] Diese Unterscheidung beruht auf *Murswieck*, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht – Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Der Staat 1984, 523.

[13] Vgl dazu zB *Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Ein Überblick, ArchVR 22 (1984) 113–137. Zur geschichtlichen Entwicklung des Selbstbestimmungskonzepts vgl zB *Heidelmeyer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1973); *Rabl*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1973); *Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Mit einem Exkurs zur Jurafrage (1976).

[14] Die positivrechtlichen Eckpfeiler der gegenwärtigen Diskussion (Art 1 Abs 2 und Art 55 SVN, Art 1 der beiden Menschenrechtspakte, die Ausführungen in Prinzip V der Friendly-Relations-Declaration sowie Prinzip VIII der Helsinki-Deklaration) wurden gerade von den sozialistischen Staaten wesentlich mitgeprägt. Zwar lag die politisch-ideologische Zielsetzung dieser Initiativen, nämlich die Schwächung der westlichen Kolonialreiche sowie die politisch-moralische Verurteilung der kolonialistischen bzw neokolonialistischen Politik westlicher Staaten, durchwegs auf der Hand. Andererseits wäre das – ohnehin schon bescheidene – normative Gerüst zum Selbstbestimmungsrecht wohl noch dürftiger ausgefallen, wenn die Initiative dazu allein den westlichen Staaten überlassen geblieben wäre, von denen einige gerade in der Kolonialproblematik erheblich kompromittiert waren.

[15] Für einen Überblick vgl *Hilpold*, Der Osttimor-Fall – Eine Standortbestimmung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker (1996) 61f.

brechend angekündigter Ansatz seit langem bekannt ist und nur neu ausformuliert wurde. Die Problemstellungen, die der Selbstbestimmungsdiskussion zugrunde liegen sowie die hierzu ins Feld geführten Lösungsansätze haben seit ihren Anfängen nur in Nuancen Abänderungen erfahren. Wohl aber ist das einschlägige rechtliche Instrumentarium einer Fortentwicklung unterlegen und zwischen den einzelnen Lösungsansätzen, die bereits in der Vergangenheit von einer rechtspolitischen Warte aus vorgebracht wurden, hat sich aufgrund der genannten Rechtsentwicklung eine Gewichtsverlagerung ergeben. Freilich ist diese oft weniger ausgeprägt, als manche Vertreter radikaler Selbstbestimmungsansätze glaubhaft machen wollen.

C. Der Aaland-Streitfall

Wegweisend für die gesamte nachfolgende Selbstbestimmungsdiskussion waren die beiden vom Völkerbund in Auftrag gegebenen Gutachten zum Aaland-Streitfall, die von einer internationalen Juristenkomission[16] bzw einer Berichterstatterkommission[17] erstellt wurden.[18] Gegenstand des Gutachtens war die Frage, inwieweit der mehrheitlich schwedischsprachigen Bevölkerung der Aaland-Inseln ein Recht auf Sezession von Finnland und auf eine nachfolgende Angliederung an Schweden zustünde. Die Existenz eines solchen Rechts wurde verneint. Das Gutachten der Juristenkommission enthält eine rechtliche Einordnung des Selbstbestimmungskonzepts, das als politisches Prinzip bezeichnet wird, dem aber, angesichts einer fehlenden Erwähnung in der Völkerbundsatzung, eine rechtliche Geltung abgesprochen wird. Die Zuerkennung des Selbstbestimmungsrechts an einen bestimmten Teil des Volkes falle in die ausschließliche Zuständigkeit des davon betroffenen Staates. Jede andere Lösung würde aufgrund der damit verbundenen Instabilitätsrisiken dem Grundkonzept des Staates zuwiderlaufen und letztlich auch die Interessen der Staatengemeinschaft gefährden.[19]

---

[16] Vgl den Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands Question, Official Journal of the League of Nations, Special Supplement Nr 3, Oktober 1920, 5.

[17] Vgl League of Nations, Report presented to the Council of the League by the Commission of Rapporteurs, Council Doc B7/21/68/106, vom 16. April 1921.

[18] Vgl zu diesen Gutachten *Verzijl*, International Law in Historical Perspective 1 (1968) 328–332; *Raschhofer*, Selbstbestimmungsrecht und Völkerbund – Das Juristengutachten im Aalandstreit vom 5. September 1920 (1969); *Modeen*, Völkerrechtliche Probleme der Aaland-Inseln, ZAÖRV 1977, 604–618; *Cassese*, Self-determination of Peoples (1995) 27.

[19] Vgl das Gutachten der Juristenkommission (FN 16).

Beide Kommissionen erkannten durchaus, dass diese Entscheidung zugunsten der staatlichen Souveränität für Minderheiten in einem fremdnationalen Staat äußerst unbefriedigend sein musste und diese Gruppen einer potentiellen Diskriminierung durch die Mehrheit aussetzte. Als Kompromisslösung zwischen den wechselseitigen Aspirationen und Bedürfnissen wurde aber auf Minderheitenschutzvorkehrungen verwiesen. Dieser Konfliktlösungsansatz ist nach wie vor bestimmend, wenn Minderheiten die Beherbergungsnation oder die Staatengemeinschaft mit Selbstbestimmungsforderungen bzw einem behaupteten Recht auf Sezession konfrontieren. Die Berichterstatterkommission hat aber auch angedeutet, dass in Ausnahmefällen der Problemlösungsansatz ein anderer sein kann. Konkret ging es dabei um jene Fälle, in denen der Staat entweder nicht fähig oder nicht gewillt ist, die erwähnten Rechtsgarantien zu gewähren. Die Berichterstatterkommission betonte aber, dass es sich dabei um eine absolute Ausnahmesituation handeln müsse: „The separation of a minority from the State of which it forms a part and its incorporation in another State can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees."[20]

Die Berichterstatterkommission führt nicht näher aus, worauf sie diese Aussage gründete; ob sie darin ein Rechtsprinzip sah oder allein eine in pragmatischen Überlegungen begründete politische Leitlinie. Im positiven Völkerrecht ließ sich ein solcher Rechtssatz nicht nachweisen. Allenfalls naturrechtliche Überlegungen lassen sich in diesem Zusammenhang anführen. Es wird weiter unten zu prüfen sein, inwieweit im modernen Völkerrecht diesbezüglich breitere Ansatzpunkte bestehen. Als politischer Handlungsgrundsatz, der auf pragmatischen Gesichtspunkten beruht, haben die Aussagen der Berichterstatterkommission einiges für sich. Bei näherer Betrachtung sind aber auch hierzu zahlreiche Einschränkungen vorzunehmen. In erster Linie darf nicht jede Diskriminierung ein Notstandsrecht begründen, das einen Zugriff zum extremen Instrument, jenem der Sezession, berechtigt. Weiters muss darauf geachtet werden, dass die Zuerkennung dieser Möglichkeit nicht gerade jene Konsequenzen provoziert, zu deren Verhinderung das Instrument der Sezession bereitgestellt werden soll. Schließlich ist die grundsätzliche Frage zu stellen, welchen Nutzen eine Handlungsoption, die nur auf der politischen und nicht auf der rechtlichen Ebene angesiedelt ist, überhaupt haben soll.

In der politischen Diskussion sind die Grenzen zwischen Recht und politischem Grundsatz sehr häufig verschwommen. Nicht nur wurde das Selbstbestimmungsrecht – wie oben bereits erwähnt – in der Regel mit

[20] Vgl das Gutachten der Berichterstatterkommission (FN 17).

seiner extremsten Variante, dem Sezessionsrecht, identifiziert, sondern zudem wurden die dafür notwendigen Anwendungsvoraussetzungen – soweit überhaupt von Anwendungsvoraussetzungen gesprochen werden kann – häufig sehr niedrig angesetzt. Sezession wurde im 20. Jahrhundert zum Schreckgespenst der Staatengemeinschaft, gleichzeitig aber für diskriminierte bzw nach Eigenstaatlichkeit strebende Minderheiten eine verlockend erscheinende Alternative zur Akkordierung mit der Mehrheit. Diese Situation stellt sich ein unabhängig von der Tatsache, dass die Staatengemeinschaft als Schöpfer des Völkerrechts alles daran setzte, in der Rechtsetzung jeden Zweifel daran auszuschließen, dass ein solcher Anspruch keine Begründung im Völkerrecht finden konnte.

D. Die Gleichsetzung des Selbstbestimmungsrechts mit dem Recht auf Unabhängigkeit der Kolonialvölker

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung der Vereinten Nationen war das in Art 1 Abs 2 verankerte „Ziel" der Selbstbestimmung bzw der in Art 55 der Satzung verankerte „Grundsatz" wohl noch kaum als Ausdruck eines dahinter stehenden „Rechts" zu sehen, außer man identifiziert mit *Hans Kelsen* den Träger dieses Rechts, die Völker, mit den Staaten.[21] Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, wird diese Position heute jedoch allgemein abgelehnt.

Die Verdichtung des Selbstbestimmungsprinzips zu einem Rechtsanspruch erfolgte schrittweise, wobei angesichts zahlreicher eklatant konfligierender Rechtsbehauptungen sich erst mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung eine Struktur in diesem Rechtswerdungsprozess herauskristallisierte. In der Lehre war die Unsicherheit in diesem Bereich über einen langen Zeitraum hin geradezu frappierend: Während ein Lager, in welchem insbesondere Wissenschaftler vertreten waren, die sich auch als Anwälte der Volksgruppen und Minderheiten sahen, frühzeitig von der Existenz eines Selbstbestimmungsrechts ausgingen und dabei auch die Rechtsträgerschaft sehr breit definierten,[22] war eine andere Gruppierung sehr zögerlich in der Anerkennung dieses Rechts. So schreibt *J.H.W. Verzijl* im Jahr 1968:

[21] Vgl *Kelsen*, The Law of the United Nations (1951) 52.

[22] Vgl dazu insb *Veiter* in zahlreichen Schriften, so zB noch in einer relativ späten Arbeit, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert (1984), wo zu lesen ist: „Unter Volk kann daher zunächst einmal für das Selbstbestimmungsrecht auf jeden Fall niemals eine staatliche oder ethnisch amorphe Masse als Träger in Frage kommen, sondern nur eine ethnische Gemeinschaft. Der Ausdruck peoples in den beiden Menschenrechtspakten bezieht sich seiner ganzen Herkunft und Formulierung nach auf Völker im ethnischen Sinne." Ibid 263.

„The ‚right of self-determination' has [...] always been the sport of national or international politics and has never been recognized as a genuine right of ‚peoples' of universal and impartial application, and it never will, nor can be so recognized in the future [...]."[23]

Retrospektiv kann festgehalten werden, dass ab den 60er Jahren dieses Jahrhunderts von einem „Recht auf Selbstbestimmung" mit deutlich definierbaren Konturen ausgegangen werden kann. Wenn in der Regel erhebliche Willkür darin liegt, in einem dynamischen Prozess, der von Fortschritten und Rückfällen gekennzeichnet ist, ein Datum festzulegen, das in der Entwicklung das Erreichen einer bestimmten Schwelle anzeigen soll, so kann hier trotzdem angesichts zweier Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein solcher Schritt gewagt werden. Es handelt sich dabei um die Resolution 1514 vom 14. 12. 1960 (Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples) sowie um die Resolution 1541 vom darauf folgenden Tage (Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for in Article 73[e] of the Charter of United Nations).[24] Diese beiden Resolutionen bilden die Ecksteine des „kolonialen Selbstbestimmungsrechts", wenn auch die jeweiligen Ansätze dazu zT erheblich abweichen. Mit der erstgenannten Resolution wird die Einleitung einer neuen Entkolonialisierungsdynamik gefordert: Im Gegensatz zu der in der Satzung der Vereinten Nationen in Kapitel XI an und für sich festgelegten „behutsamen Entkolonialisierung" wird hier ein entschiedener Ansatz verlangt, in dessen Rahmen die politische, wirtschaftliche, soziale oder bildungsmäßige Rückständigkeit nicht als Vorwand herangezogen werden dürfe, die Entlassung in die Unabhängigkeit zu verzögern.[25] Die Resolution 1541 vom darauf folgenden Tage ist diesbezüglich weit vorsichtiger und scheint wiederum einen geordneten Weg in die Unabhängigkeit als Ziel zu setzen, wobei auch Alternativen dazu angeboten werden wie die Assoziierung mit bzw die Integration in unabhängige Staaten.[26] In einem Punkt gehen die beiden Resolutionen jedoch völlig konform: ein Recht auf interne Selbstbestimmung bzw auf Sezession wird nicht angesprochen bzw durch den Verweis auf die Unumstößlichkeit der territorialen Integrität sogar ausgeschlossen.[27]

Das Ergebnis war ein inhaltlich sehr eingeengtes Selbstbestimmungsrecht, das zusehends auf breitere Akzeptanz stieß, je mehr „newly indepen-

[23] Vgl *Verzijl*, International Law in a Historical Perspective 1 (1968) 324.

[24] Beide Resolutionen sind abgedruckt in: UN Yearbook 49ff bzw 509ff.

[25] Vgl *Simpson*, The Diffusion of Sovereignty. Self-Determination in the Post-Colonial Age, in *Sellers* (ed), The New World Order (1996) 35–69 (41).

[26] Ibid 42.

[27] Ibid.

dent states" in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vertreten waren bzw je mehr die europäischen Kolonialreiche zerfielen, wodurch „political correctness" in dieser Frage auch für traditionelle Kolonialstaaten der Vergangenheit mit keinen wirtschaftlichen Nachteilen für die Gegenwart mehr verbunden war. Die Subsumtion dieses Prozesses unter den Titel der Selbstbestimmung, die an und für sich nicht zu beanstanden ist, auch wenn sie sich auf einen faktischen Vorgang bezog, der häufig einer einseitigen Aufgabe von Territorien mehr ähnelte denn der Durchsetzung eines in diesem Zusammenhang häufig erwähnten Sezessionsanspruchs,[28] war verbunden mit einer inhaltlichen Einschränkung der Stoßrichtung, die die der Selbstbestimmungsidee zugrundeliegende Philosophie nahezu bis zur Unkenntlichkeit hin veränderte. War nunmehr das Selbstbestimmungsprinzip in einem Teilbereich seines potentiellen Anwendungsspektrums zu einem durch die Staatenpraxis und die im Rahmen der Vereinten Nationen geäußerte Rechtsüberzeugung zu „hartem" Recht erstarkt, so stand gerade die willkürliche Limitierung des Anspruchs auf bestimmte Anwendungsfälle in krassem Gegensatz zu den ideengeschichtlichen Wurzeln dieses Anspruchs.[29] Die Durchsetzung dieses Prinzips erfolgte dann unter Beachtung der uti-possidetis-Regel, wobei die von den Kolonialherrn vorgezeichneten Territorialabgrenzungen zu Staatsgrenzen wurden. Die selbstbestimmungsberechtigte Einheit war damit gleichsam vorgegeben und mit einem Selbstbestimmungsprinzip nationaler oder demokratischer Prägung musste eine solche Regel notwendigerweise in Konflikt treten.[30]

---

[28] So schreibt *Rupert Emerson* dazu: „It need scarcely be added that the transition from colonial status to independence is not regarded as secession, whether or not it is achieved by force of arms, but rather as the ‚restoration' of a rightful sovereignty of which the people have been illegitimately deprived by the colonial Power concerned". Vgl *Emerson*, Self-Determination, AJIL 1971, 459–475 (465). Vgl auch *Mullerson*, Self-Determination of Peoples and the Dissolution of the USSR, in *Macdonald* (ed), Essays in Honour of Wang Tieya (1993) 567–585 (573f).

Die Aufrechterhaltung kolonialer Abhängigkeitsverhältnisse wurde in der Nachkriegszeit zum Unrechtstatbestand und den sich in kolonialer Abhängigkeit befindlichen Einheiten wurde auf völkerrechtlicher Ebene eine beschränkte, vom Kolonialstaat gesonderte Rechtspersönlichkeit zuerkannt. Dieser Rechtsstatus würde eine Herabminderung erfahren, wollte man den Prozess der Unabhängigwerdung als Sezession beschreiben.

[29] In diesem Zusammenhang wurde auch von einer „domestification of national self-determination" gesprochen. Vgl *Mayall*, Nationalism and International Society (1990) 50ff, zitiert nach *Koskenniemi*, National Self-Determination Today. Problems of Legal Theory and Practice, ICLQ 1994, 241–269 (242).

[30] Auf diesen Konflikt hat der IGH im Grenzstreit Burkina Faso-Mali ausdrücklich hingewiesen, gleichzeitig aber das uti-possidetis-Prinzip verteidigt:

„[a]t first sight this principle conflicts outright with another one, the right of peoples to self-determination. In fact, however, the maintenance of the territorial status quo in Africa is often seen as the wisest course.

Angesichts der weit gehenden inhaltlichen Unbestimmheit des Selbstbestimmungsprinzips[31] war es nicht verwunderlich, dass im Verhältnis zwischen diesem Prinzip und der uti-possidetis-Regel das zuletzt genannte Kriterium richtungsweisend sein sollte – und dies selbst dann, wenn damit ein Selbstbestimmungsversuch im eigentlichen Sinne verhindert wird wie beispielsweise im Falle von Westirian oder der Sezessionsversuche von Katanga bzw Biafra.[32]

E. Neue Ansätze zur Erweiterung der Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts

1. Vorbedingungen

Die Deutung des Selbstbestimmungsprinzips in der Form des kolonialen Selbstbestimmungsrechts erwies im Zeitablauf immer stärker seine Unzulänglichkeit. Dabei war es weniger die mit dem weit gehenden Abschluss des Dekolonialisierungsprozesses verbundene Erschöpfung der potentiellen Anwendungsmöglichkeiten dieses Anspruchs – dies allein würde, anders als in der Literatur häufig zu sehen, noch keine dogmatische Neudeutung dieses Begriffs erfordern – sondern die Fortentwicklung des positiven Rechts und die laufende Staatenpraxis verbunden mit der insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen vielfach zum Ausdruck gebrachten Rechtsüberzeugung, die eine erweiterte Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts nahe legten.

Dabei war die Ausdehnung des Selbstbestimmungsanspruchs auf die fremder Herrschaft oder Besetzung unterworfenen Gebiete weniger problematisch[33] als die Einbeziehung von Territorien bzw Gruppen innerhalb bestehender Staaten.

... The essential requirement of stability in order to survive, to develop and gradually to consolidate their indepence in all fields, has induced African States judiciously to consent to the respecting of colonial frontiers, and to take account of it in the interpretation of the principle of self-determination of peoples". Vgl Frontier Dispute Judgment, ICJ Reports 1986, 554 para 25.

[31] Laut *Arnold Toynbee* bedeutet Selbstbestimmung allein die Festlegung eines Problems, nicht die Lösung dazu. Vgl *Toynbee*, Self-Determination, The Quarterly Review 1995, 319. Tatsächlich sind aber Zweifel berechtigt, ob der Begriff der Selbstbestimmung überhaupt das Problem eindeutig festlegt.

[32] Im Fall von Osttimor, das nicht Teil des niederländischen, sondern des portugiesischen Kolonialreiches gewesen ist, führte die Beachtung des uti-possidetis-Prinzips durch die Vereinten Nationen hingegen dazu, dass damit das nationale Selbstbestimmungsprinzip zum Tragen kam.

[33] Spätestens mit der Friendly-Relations-Declaration des Jahres 1970 wurde dieser Anspruch außer Diskussion gestellt. Vgl *Cassese*, Self-determination of peoples (1995) 90ff. Die Unterstützung dieses Anspruchs durch die Vereinten Nationen erschien freilich

Die alte Streitfrage, wie die selbstbestimmungsberechtigte Einheit zu definieren sei und die von *Sir Ivor Jennings* mit dem bekannten Aphorismus problematisiert wurde „we cannot decide until somebody decides who are the people",[34] wurde gerade hinsichtlich der sub-state-Ebene besonders kontrovers diskutiert.

Was das positive Recht anlangt, so sind als Orientierungspunkte für diese Diskussion die beiden gleich lautenden Artikel 1 der Menschenrechtspakte I und II[35] des Jahres 1966 (in Kraft getreten 1976) hervorzuheben, die die Rechtsnatur des Anspruchs auf Selbstbestimmung bestätigen und keine Einschränkung auf den kolonialen Bereich vornehmen.[36] Damit wird das Selbstbestimmungsrecht nicht etwa selbst zu einem Menschenrecht, sondern zu einer Voraussetzung für die Wahrnehmung der Menschenrechte,[37] was auch in der systematischen Stellung der betreffenden Bestimmungen zum Ausdruck kommt.[38]

Ein weiterer Meilenstein in der normativen Eingrenzung und inhaltlichen Präzisierung des Selbstbestimmungsrechts wurde mit der Friendly-Relations-Deklaration[39] gesetzt.

---

oft nur halbherzig zu sein, und die Berufung auf diesen Grundsatz hat kaum je einen Aggressor beeindruckt.

[34] Vgl *Jennings*, The Approach to Self-Government (1956) 55f.

[35] BGBl 1978/590 und BGBl 1978/591.

[36] Diese Bestimmung lautet folgendermaßen:

„(1) 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.

(2) Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.

(3) Die Vertragsstaaten, einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend den Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten."

[37] Vgl zB *Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Ein Überblick (FN 13) unter Verweis auf *Hu chou-Young*, Das Selbstbestimmungsrecht als eine Vorbedingung des völligen Genusses aller Menschenrechte (1972).

[38] Ibid. Der Menschenrechtsausschuss führt in seinem „General Comment" Nr 12 dazu aus:

„The right of self-determination is of particular importance because its realization is an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those right It is for that reason that States set forth the right of self-determination in a provision of positive law in both Covenants and placed this provision as article 1 apart from and before all of the other rights in the two Covenants."

Neben einer Bestätigung der bis dahin erfolgten gewohnheitsrechtlichen (Fort-)Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts insbesondere mit Blick auf den kolonialen Bereich scheint diesem Anspruch ein völlig neues Potential – trotz der an sich negativen Formulierung – durch Prinzip V Abs 7 der Friendly-Relations-Deklaration eröffnet zu werden:

„Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour."

Zu Recht wurde in der Literatur betont, dass durch diese Bestimmung die territoriale Integrität der Staaten keineswegs grunsätzlich gefährdet ist, auch wenn die Regierung nicht als repräsentativ hinsichtlich der gesamten Bevölkerung zu erachten ist. Die Wendung „without distinction as to race, creed or colour" legt nämlich sehr deutlich die antikolonialistische Perspektive dieser Bestimmung offen.[40]

Ein partiell abweichender Ansatz ist dagegen in der Wiener Menschenrechtsdeklaration des Jahres 1993 vorzufinden. In Art 2 der Deklaration erfährt das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine ausdrückliche Bestätigung, und zwar auf der Grundlage des aus den Menschenrechtspakten vertrauten Wortlautes:[41]

„All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status, and freely pursue their economic, social and cultural development" (Art 2 Abs 1).

Im nachfolgenden Absatz erfolgt eine Präzisierung des Anwendungsbereichs dieses Rechts:

„Taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, the World Conference on Human Rights recognizes the right of peoples to take any

---

[39] Res der GV der VN 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970. Zur Friendly-Relations-Deklaration vgl *Arangio-Ruiz*, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations, RdC 1972, 431 sowie *Nenhold*, Die Prinzipien des KSZE-„Dekalogs" und der „Friendly Relations"-Deklaration der UNO-Generalversammlung, in *Simma/Blenk-Knocke* (Hrsg), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit (1979) 441.

[40] Vgl *Gusy*, Selbstbestimmung im Wandel, ArchVR 1992, 385–410 (394); *Cassese*, Self-determination of peoples (1995) 61.

[41] Vgl *Eide*, Peaceful Group Accomodation as an Alternative to Secession in Sovereign States, in *Clark/Williamson*, Self-Determination – International Perspectives (1996) 87–110 (90).

legitimate action, in accordance with the Charter of the United Nations, to realize their inalienable right of self-determination. The World Conference on Human Rights considers the denial of self-determination as a violation of human rights and underlines the importance of the effective realization of this right."

Durch diese Formulierung wird die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts als Voraussetzung für die Möglichkeit der effektiven Wahrnehmung der Menschenrechte hervorgehoben, gleichzeitig aber der Anwendungsbereich nach traditionellen Gesichtspunkten definiert: Es sind – ganz entsprechend der herkömmlichen Auffassung – der koloniale Bereich sowie die Besetzung durch eine fremde Macht, die den Anwendungsbereich bestimmen. Die „Völker", die sich auf die Bestimmung berufen können, sind territorial definiert, nicht hingegen ethnisch kulturell.[42]

Wirkliches Neuland wird mit der nachfolgenden, formal Kontinuität mit der Friendly-Relations-Deklaration zum Ausdruck bringenden Bestimmungen beschritten:

„In accordance with the 1970 Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind."[43]

Vergleicht man diese Formulierung mit Prinzip V Abs 7 der Friendly-Relations-Deklaration, so fällt auf, dass der Staatengemeinschaft die Repräsentativität der Regierung nun nicht mehr allein hinsichtlich Rasse, Glaube oder Hautfarbe ein Anliegen ist, sondern generell („without distinction of any kind"). Die Schlussfolgerungen, die aus diesem Ansatz gezogen werden können, sollen nachfolgend geprüft werden.

2. Das „demokratische", „interne" Selbstbestimmungsrecht

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass im traditionellen Völkerrecht wenig Spielraum bleibt, den Völkern im ethnischen Sinne ein

[42] Ibid.

[43] Dieselbe Formulierung wurde im Übrigen in der von der Generalversammlung zum 50-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 9. November 1995 erlassenen Deklaration (A/Res/50/6) bestätigt.

Selbstbestimmungsrecht zuzuerkennen. Der gesamte rechtliche Verdichtungsprozess war darauf ausgerichtet, den im Werden begriffenen Anspruch gerade nicht ethnisch zu definieren.

So hat der Generalsekretär der VN noch im Jahr 1992 in der „Agenda for Peace" unmissverständlich festgehalten:

„Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve."[44]

Dennoch scheinen sich seit geraumer Zeit Entwicklungstendenzen abzuzeichnen, die – wenn auch allein auf indirektem Wege – ethnische Minderheiten in den Genuss von Ansprüchen aus dem Selbstbestimmungsrecht kommen lassen können. Der Weg dazu führt über die Anerkennung und den inhaltlichen Ausbau des „internen" Selbstbestimmungsrechts, über die Anerkennung eines Selbstbestimmungsrechts mit demokratischer Fundierung und Zielsetzung.

Schon angedeutet wurde in dieser Abhandlung, dass dem Selbstbestimmungsprinzip aufgrund seiner Unbestimmtheit ein breites Potential für die Konkretisierung als Recht innewohnt. Mit dem Wandel der völkerrechtlichen Anwendungsvoraussetzungen geht unmittelbar auch eine Änderung des Inhalts dieses Rechts einher, wobei die Staatengemeinschaft aus dem Potential des Selbstbestimmungsprinzips rechtsetzend schöpfen kann. Der weltweit festzustellende (wenn auch immer wieder mit Rückschlägen verbundene) Demokratisierungsprozess ist eine solche Entwicklung, die unmittelbar auf Gestalt und Inhalt des Selbstbestimmungsrechts einwirkt.

Gleich vorab ist dazu festzuhalten, dass dieser Zusammenhang kein zwangsnotwendiger ist, dass insbesondere die Kategorisierung selbst nicht „in der Natur der Sache" liegt. Die weltweit sich herausbildenden, menschenrechtlich fundierten Partizipationsrechte, die letztlich, nach Meinung mancher, auf ein „emerging right to democratic governance"[45] hindeuten, müssen nicht notwendigerweise unter den Begriff der „internen" oder „demokratischen" Selbstbestimmung subsumiert werden.[46] Im

---

[44] UN-Doc S/24111 para 17.

[45] So *Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, 46–91.

[46] An der Sinnhaftigkeit dieses Labels zweifelt *Alfredsson*, Different Forms and Claims to the Right of Self-Determination, in *Clark/Williamson*, Self-Determination (1996) 58–86 (76):

„Labelling all good things as self-determination, however, is not helpful in itself. Political rights should be called by their proper names ..." Und weiter: „It is doubtful, to say the least, that simply placing democracy and other political rights under the popular self-determination banner, again with many different forms and expressions, is going to produce improved results."

Grunde zeigt sich hier eine ähnliche Sachlage wie in Zusammenhang mit der Subsumption der Entkolonialisierung unter den Selbstbestimmungsbegriff: In beiden Fällen ließen sich diese Vorgänge auch in anderer Form rechtlich erklären; der Selbstbestimmungsbegriff scheint aber ebenfalls gut dazu geeignet zu sein, wenn es auch erforderlich ist, jeweils dazu die näheren Anwendungsvoraussetzungen zu präzisieren. Man muss sich deshalb stets vor Augen halten, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker anlassbezogen sehr unterschiedliche Anwendungsbedingungen kennen kann und dann mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen verknüpft ist.

Zu beachten ist auch, dass der Begriff der internen Selbstbestimmung keineswegs einheitlich verwendet wird. So wird darunter auch die Freiheit eines (Staats)volkes verstanden, unabhängig von äußeren Einflüssen den eigenen Status zu bestimmen, während das Verfahren selbst,[47] durch welches die interne Willensbildung erfolgt, von der Selbstbestimmungsnorm nicht erfasst wird. Auf der Grundlage dieser Definition wäre das interne Selbstbestimmungsrecht aber kaum mehr vom externen unterscheidbar. Verbindungslinien und Schnittstellen zwischen beiden Varianten des Selbstbestimmungsrechts sind nun schwer abzustreiten. Anhand neuerer Entwicklungen kann aber davon ausgegangen werden, dass in der wechselseitigen Abstimmung beider Komponenten nicht der externen Variante, sondern der internen der Vorzug zu geben ist. Letztlich muss die nach außen vorgenommene Willensäußerung, die auf die Determinierung des politischen Status bzw auf die Abwehr einer Einflussnahme von außen gerichtet ist, demokratisch legitimiert sein und damit ihre Grundlage im internen Selbstbestimmungsrecht finden.[48]

Das demokratische Selbstbestimmungsrecht knüpft inhaltlich an den Ursprüngen der Selbstbestimmungsidee an, wobei das gesamte Staatsvolk als Träger eines Rechts auf freie, gleiche und geheime Wahlen erachtet wird. Diese Wahlen stellen den logischen Ausgangspunkt für einen demokratischen Willensbildungsprozess im Gemeinwesen dar.[49]

Erste Ansätze für ein Interesse der Staatengemeinschaft an der Realisierung demokratischer Verfassungsstrukturen können in mehreren Äußerungen von Organen der VN gegenüber den weißen Minderheiten-

---

[47] Vgl zB *Emerson*, Self-Determination, AJIL 1971, 465f.

[48] Vgl *Rosas*, Internal Self-Determination, in *Tomuschat* (ed), Modern Law of Self-Determination (1993) 225–252 (250): „At the very end of the day, all elements of self-determination are ‚internal', in the sense that the popular will must be taken into account."

[49] Schon früh verweist *Cassese* auf die Herausbildung eines solchen Rechts. Vgl *Cassese*, The Self-Determination of Peoples, in *Henkin* (ed), The International Bill of Rights (1981). Vgl weiters *Franck* (FN 48) sowie *Rosas*, Internal Self-Determination (FN 48) und *Salmon*, Internal Aspects of the Right to Self-Determination. Towards a Democratic Legitimacy Principle, in *Tomuschat* (ed), Modern Law of Self-Determination (1993) 253–282.

regimen in Südafrika und in Rhodesien sowie generell in der Verurteilung von Rassismus, Faschismus und Neofaschismus gesehen werden.[50]

Zwar ist unübersehbar, dass sich die Vereinten Nationen mit diesen Stellungnahmen – trotz der kämpferischen Formulierung – nicht besonders weit vorwagten: Entweder werden nicht mehr existente Regime verurteilt oder Regime, die ohnehin bereits ein Außenseiterdasein fristen,[51] dennoch waren diese Initiativen in der Hinsicht zu begrüßen, als sie eine Abkehr von der ansonsten generell festzustellenden „Blindheit" gegenüber den Vorgängen in den einzelnen Staaten darstellten.

In der Zwischenzeit sind aber zahlreiche Indizien festzustellen, die auf breiter Ebene Beleg dafür liefern, dass die Realisierung einer effektiven internen Selbstbestimmung zu einem internationalen Anliegen geworden ist.

In diesem Zusammenhang ist in erster Linie der 1976 in Kraft getretene Menschenrechtspakt II zu erwähnen, der gleich in mehrfacher Hinsicht eine solche Entwicklung normativ abzusichern scheint. Dazu schreibt *Antonio Cassese*:

„Self-determination presupposes freedom of opinion and expression (article 19), the right of peaceful assembly (article 21), the freedom of association (article 22), the right to vote (article 25 (b)), and more generally the right to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives (article 25 (a)). Whenever these rights are recognized for individuals, the people as a whole enjoy the right of internal (political) self-determination; whenever those rights are trampled upon, the right of the people to self-determination is infringed."[52]

Wenn der Menschenrechtsausschuss in seinem „General Comment"[53] zu Art 1 des Menschenrechtspaktes II im Jahr 1984 festgehalten hat, dass das Selbstbestimmungsrecht und die damit verbundenen Verpflichtungen mit anderen Bestimmungen des Paktes in Zusammenhang stehen, so bieten sich hierfür – auch wenn der Menschenrechtsausschuss nähere

---

[50] Vgl dazu die Aberkennung der Vertretungsbefugnis der südafrikanischen Regierung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1974, die Feststellung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dass die südafrikanische Verfassung vom 2. November 1983 gegen die Charta der Vereinten Nationen verstoße, die weitere Feststellung vom 23. 10. 1984 (Res 556), die den Kampf um Selbstbestimmung des unterdrückten Volkes von Südafrika gutheißt, sowie die Resolution 36/162 vom 16. Dezember 1981, durch welche alle totalitären Ideologien und Praktiken, insb nazistischer, faschistischer und neofaschistischer Art verurteilt werden. Vgl *Rosas* (FN 49) sowie *Salmon* (FN 49).

[51] Vgl *Salmon* (FN 49).

[52] Vgl *Cassese*, The Self-Determination of Peoples, in *Henkin* (ed), The International Bill of Rights (1981) 92–113 (97).

[53] Vgl UN Doc CCPR/C/21/Add 3.

Präzisierungen unterlassen hat – besonders die soeben genannten Bestimmungen an. Dies wäre aber ein weiterer autoritativer Beleg für die Existenz eines internen Selbstbestimmungsrechts.[54]

Besondere Bedeutung kommt den möglichen Verbindungslinien zwischen Art 1 und Art 25 des Menschenrechtspaktes II bei. Die zuletzt genannte Bestimmung garantiert das Prinzip der Nichtdiskriminierung, das Recht auf Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten sowie jenes auf freie Wahlen.[55] Insgesamt ist damit bereits ein breites Spektrum an Rechten angesprochen, mit denen gemeinhin das Recht auf interne Selbstbestimmung gleichgesetzt wird.

Bestärkt wird diese Entwicklung durch die Kontrolle des Implementierungsprozesses des Menschenrechtspaktes II durch den Menschenrechtsausschuss. Während dieser zu Beginn seiner Kontrolltätigkeit sein Hauptaugenmerk noch auf typische Problemfälle „externer" Selbstbestimmung legte (in Zusammenhang mit den „nichtselbstregierten Territorien" oder auch zB Palästina), verschob sich das Interesse dieser Instanz zusehends stärker auf Fragen der internen Selbstbestimmung in den berichterstattenden Staaten.[56]

Eine weitere Präzisierung und inhaltliche Ausweitung haben diese Prinzipien im regionalen Bereich erfahren, und dabei wäre insbesondere jener der KSZE zu erwähnen. Dabei hat schließlich auch das „Recht auf Demokratie" eine ausdrückliche Verankerung gefunden. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang das „Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE" vom 29. Juni 1990;[57] die „Charta von Paris für ein neues Europa" vom 21. November 1990;[58] das „Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE" vom 3. Oktober 1991[59] sowie das „Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen" vom 30. Januar 1992.[60, 61]

---

[54] Vgl *Rosas* (FN 48).

[55] Vgl *Fox*, The Right to Political Participation, Yale Journal of International Law 17 (1992) 539–609 (553) sowie grundlegend zur menschenrechtlichen Fundierung von Partizipationsrechten *Steiner*, Political Participation as a Human Right, Harvard Human Rights Yearbook 1 (1988) 77–134.

[56] Vgl *Mullerson* (FN 28).

[57] Vgl EUGRZ 1990, 239ff; EA 1990 D 380ff.

[58] Vgl EUGRZ 1990, 517ff; EA 1990 D 656ff.

[59] Vgl EUGRZ 1991, 495ff; EA 1991 D 679ff.

[60] Vgl EUGRZ 1992, 124ff.

[61] Vgl zu diesen Dokumenten *Brühl-Moser*, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz (1994) 233ff sowie – hinsichtlich der ersten drei genannten Dokumente – *Salmon* (FN 49).

Nicht unerwähnt bleiben soll auch Art 3 des 1. ZPEMRK, der folgenden Wortlaut hat:

„Die Hohen Vertragschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten."

Das Verfahren zur Aufnahme in den Europarat beinhaltet die Prüfung der innerstaatlichen Rechtsordnung des Aufnahmewerbers auf das Vorliegen der Elemente und Garantien eines demokratischen Rechtstaates, wodurch indirekt auch das Demokratieprinzip eine weitere Bestärkung erfährt.[62]

Auf regionaler Ebene sind schließlich noch die Aktivitäten der EU zu erwähnen, die ebenfalls erheblich zur Verbreitung des Demokratieprinzips beigetragen haben. Der diesbezügliche Beitrag der EG/EU war und ist ein äußerst vielschichtiger. Einerseits steht eine Mitgliedschaft nur europäischen Staaten offen, deren Regierungssystem auf demokratischen Grundsätzen beruht, andererseits wird häufig ein Demokratiedefizit der Gemeinschaft/Union selbst beklagt. Abhilfe glaubte man diesbezüglich über einen Beitritt zur EMRK schaffen zu können, doch wurde dies bekanntlich vom EuGH im Gutachten 2/94 ausgeschlossen.[63]

Unzweifelhaft demokratiefördernd wirken hingegen zahlreiche Außenaktivitäten der EU.[64] Dies wurde besonders deutlich anlässlich

---

Von einigen Autoren (insb *Cassese*, Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments, in *Cassese* [ed], UN Law/Fundamental Rights [1979] 151) werden auch in der KSZE-Schlussakte von Helsinki Anhaltspunkte für ein internes Selbstbestimmungsrecht gesehen. Dies mag man indirekt aus dem Gesamtkontext schließen, die Ausführungen zum Selbstbestimmungsrecht erlauben diese Schlussfolgerung mE hingegen noch nicht:

„By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development."

Primär scheint diese Bestimmung wohl auf die Sicherstellung eines Meinungsbildungsprozesses gerichtet zu sein, auf dessen Grundlage der politische Status der Völker „without external interference" bestimmt wird. Damit scheint hier aber die traditionelle Selbstbestimmungskonzeption durch, die – wie gezeigt – das Verhältnis zwischen Volk und Repräsentanten gerade nicht hinterfrägt.

[62] Dies aufgrund der besonderen Attraktivität einer Mitgliedschaft im Europarat, der bekanntlich als Vorraum zur EU-Mitgliedschaft gilt.

[63] Vgl Slg 1996, I-1759.

[64] Vgl dazu jüngst zB *Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (1998) sowie *Brandtner/Rosas*, Human rights and the External Relations of the European Community. An Analysis of Doctrine and Practice, EJIL 1998, 468–490.

des Zerfalls Jugoslawiens und der damit verbundenen Anerkennungsproblematik.[65] Erheblichen Umfang haben des Weiteren die demokratiefördernden Initiativen der EU in ihren Beziehungen mit den Entwicklungsländern erlangt. Die diesbezüglichen Instrumente beinhalten häufig alternativ einen Anreiz- und „Bestrafungs"mechanismus. In diesem Zusammenhang kann auf das neue Allgemeine Präferenzschema verwiesen werden, das am 19. Dezember 1994 mit Verordnung Nr 3281/94 verabschiedet worden ist.[66]

Auf der Ebene der VN hat das Demokratieprinzip zwar noch keine so deutliche Absicherung erfahren, wie im Rahmen der KSZE (OSZE) bzw des Europarats. Über umfangreiche Wahlbeobachtungsaktivitäten wurde der Einfluss des Demokratiegedankens aber weltweit nachhaltig gestärkt.[67] In diesem Zusammenhang wurde auch von einem „de facto enforcement mechanism of participatory norms" gesprochen.[68]

Insgesamt lassen sich also zahlreiche Belege für eine Entwicklung feststellen, die auf eine allgemeine Anerkennung und inhaltliche Präzisierung eines internen Selbstbestimmungsrechts hindeutet. Dieses interne Selbstbestimmungsrecht ist dabei weit gehend deckungsgleich mit einem Recht auf Demokratie. Daraus resultiert eine erhebliche Aufwertung von Legitimitätskriterien in den internationalen Beziehungen. Das Völkerrecht ist nicht mehr „verfassungsblind", zumindest dann nicht, wenn grundlegende Partizipationsrechte zur Diskussion stehen.[69]

Die Behauptung eines Rechts auf interne Selbstbestimmung beruht also auf einem anspruchsvolleren Ansatz als jene, die sich auf das externe Selbstbestimmungsrecht bezieht:[70] Die Freiheit eines Volkes, seinen eigenen politischen Status zu bestimmen, ist nicht mehr allein nach außen definiert, dh auf die Verteidigung der staatlichen Souveränität gerichtet,

---

[65] Vgl dazu im Detail *Hilpold*, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, AVR 4 (1993) 387–408.

[66] Vgl dazu *Hilpold*, Das neue Allgemeine Präferenzschema der EU, Europarecht 1 (1996) 98–114.

[67] Vgl dazu *Beigbeder*, International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self-Determination and Transition to Democracy (1994); *Fox*, Self-Determination in the Post-Cold War Era. A New Internal Focus? (Besprechungsartikel zum vorgenannten Werk), Michigan Journal of International Law 3 (1995) 733–781 sowie *Heintze*, Völkerrecht und demokratische Staatsordnung. Zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti, Verfassung und Recht in Übersee 1 (1996) 6–30 (insb 44ff).

[68] Vgl *Fox* (FN 67). Zum Versuch einer Institutionalisierung der Wahlbeobachtungsaktivitäten vgl *Crawford*, Democracy and International Law, LXIV BYIL 1993 (1994) 113–133 (124f), der auf das 1991 von der KSZE eingerichtete Büro für faire Wahlen sowie auf die OAS-Resolution desselben Jahres zur repräsentativen Demokratie verweist.

[69] Vgl aber unten die Ausführungen zum Nicaragua-Fall, ICJ Reports 1986.

[70] Vgl dazu ausführlich *Oeter* (FN 4).

während das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Vertretenen unberücksichtigt bleibt. Es ist vielmehr diese zuletzt genannte Beziehung, die in den Vordergrund rückt und das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird zu einem Kontinuum an Rechtsansprüchen, die entlang einer Reihe von den politischen Status eines Volkes betreffenden Situationen, effektive Partizipationsrechte sichern sollen.[71] Dabei muss die Notwendigkeit der Effektivität dieser Rechte besonders betont werden. Gerade weil das interne Selbstbestimmungsrecht das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Vertretenen zum Gegenstand hat, ist die besondere Qualität dieser Beziehung von erstrangiger Bedeutung, wobei sich deren Beurteilung nicht allein nach den Bekundungen der außenvertretungsbefugten Repräsentanten richten kann.[72] Es bedarf also der Anwendung objektiver Standards, und zwar sowohl hinsichtlich der Verfahren, auf deren Grundlage der demokratische Willensbildungsprozess abläuft als auch hinsichtlich der konkreten Normen, die national die auf völkerrechtlicher Ebene im Werden begriffenen Normen umsetzen sollen. Gerade die letzten Jahre waren von einer Vielzahl von standardsetzenden Aktivitäten internationaler Institutionen gekennzeichnet, die explizit (vgl zB die Anerkennungsrichtlinien der EG des Jahres 1991)[73] oder implizit (vgl die Wahlbeobachtung durch die VN)[74] erfolgt sind.

Insgesamt ist dieser Prozess natürlich weit davon entfernt abgeschlossen zu sein. Es ist damit zu rechnen, dass auf absehbare Zeit in Literatur und Praxis gute Argumente vorgebracht werden, die die Existenz eines wie hier definierten internen Selbstbestimmungsrechts ausschließen sollen. Sosehr diese Argumente viel für sich haben, so werden diese doch angesichts der oben beschriebenen Entwicklung zusehends schwerer zu vertreten.[75] Die ständig wachsende Verflechtung der Staatengemein-

[71] Dieser Ansatz ist letztlich auch in dem Sinne breiter, als er letztlich auch das externe Selbstbestimmungsrecht berühren kann. Ein Volk, das sich über den demokratischen Willensbildungsprozess „selbstbestimmt", kann letztlich auch auf die externe Komponente Einfluß nehmen. Internes und externes Selbstbestimmungsrecht sind somit nicht strikt voneinander trennbar. Vgl auch FN 48 und den dazugehörigen Text.

[72] Aus der Vergangenheit sind zahlreiche Beispiele für Regime bekannt, die sich nach außen die Qualifizierung „demokratisch" zugelegt haben, tatsächlich sich aber schwerster Übergriffe gegen die Bevölkerung schuldig gemacht haben.

[73] Vgl dazu *Hilpold* (FN 65).

[74] Vgl dazu *Beigbeder* (FN 67) sowie *Heintze*, Völkerrecht und demokratische Staatsordnung. Zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti, VRÜ 1 (1996) 6–30 (insb 14ff).

[75] Vgl dazu die Ergebnisse des KSZE-Expertentreffens in Genf 1991. Im betreffenden Schlussdokument wurde unmissverständlich festgehalten, dass in der Unterstützung von Minderheitenrechten künftig keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates mehr gesehen werden kann.

schaft, die mittlerweile auch unter dem Schlagwort „Globalisierung" diskutiert wird, trägt dazu bei, den erwähnten standard-setting-Prozess voranzutreiben. Krisen wie der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa tun ein Übriges, diesen Prozess sogar noch zu beschleunigen.

Stets muss man sich allerdings vor Augen halten, dass unmittelbar Anspruchberechtigte aus diesem Prozess der Herausbildung eines internen Selbstbestimmungsrechts nicht einzelne Gruppen oder Minderheiten im Staatsgefüge sind, sondern in erster Linie das Staatsvolk, so wie es territorial definiert ist.[76] Allein indirekt – und damit aber nicht minder wirksam – profitieren davon auch Minderheiten und einzelne Volksgruppen. Eine um wirksame Partizipation bemühte Demokratie wird als Entscheidungskriterium gerade nicht die Mehrheitsregel anwenden, sondern Minderheiten in die sie betreffenden Entscheidungen einbinden, ein Konkordanzmodell anstreben. Damit wird Minderheitenschutz zu einem Aufbauelement eines Systems menschenrechtlicher Normen, das eine Demokratie international ausweist. Minderheiten werden mittelbar zu den wichtigsten Nutznießern der sich herausbildenden Normen zu den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und den inhaltlichen Mindestgarantien einer ihren Namen verdienenden Demokratie.

Damit bleibt aber noch die Frage offen, ob es gänzlich ausgeschlossen ist, dass Minderheiten, sub-state groups im Allgemeinen, sich unter unmittelbarer Berufung auf eine völkerrechtliche Norm aus dem Staatsverband lösen und damit ein Sezessionsrecht geltend machen können.

3. Existiert ein Recht auf Sezession?

Auf der Grundlage der obigen Ausführungen dürfte die Antwort auf die hier eingangs gestellte Frage nicht schwer fallen: Ein solches Recht ist auszuschließen. Es lässt sich keine völkerrechtliche Bestimmung nachweisen, in der ein solches Recht verankert wäre. Bereits erwähnt wurde, dass der Verweis auf die Friendly-Relations-Deklaration in diesem Zusammenhang fehltgeht, weil die indirekte Relativierung der territorialen Integrität bzw der politischen Einheit der Staaten im Falle des Vorliegens einer nichtrepräsentativen Regierung auf den kolonialen Kontext zugeschnitten ist.[77] Die vergleichbare Passage in der Wiener Menschenrechts-

[76] Vgl *Cassese*, Self-determination of peoples (1995) sowie *Hannikainen*, Self-determination and autonomy in international law, in *Suksi*, Autonomy. Applications and Implications (1998) 79–95 (85).

[77] Vgl dazu *Cassese*, Political Self-Determination. Old Concepts and New Developments; *Cassese* (ed), UN Law/Fundamental Rights (1979) 145; *Pomerance*, Self-Determina-

deklaration des Jahres 1993[78] ist zwar breiter gehalten und insbesondere nicht mehr allein auf den kolonialen Bereich bezogen; ob sich aber daraus ein Recht auf Sezession ableiten lässt, ist dennoch mehr als fraglich.

Bereits die negative Formulierung verdeutlicht, dass die Vermutung grundsätzlich gegen die Existenz eines solchen Rechts spricht. Die häufig gebrauchte Redewendung, die Staatengemeinschaft sei kein Selbstmörderclub, ist nirgendwo aussagekräftiger als in diesem Zusammenhang. Geht man mit der gegenwärtig wohl eindeutig überwiegenden Mehrheit der Völkerrechtslehre von einem positivistischen Völkerrechtsverständnis aus,[79] so sind die Staaten – neben den übrigen partikulären Völkerrechtssubjektiven – die Schöpfer des Völkerrechts und von diesen ist nicht zu erwarten, dass sie Normen setzen, die ihre eigene Existenz gefährden.

Entsprechend haben die VN Sezessionsbemühungen innerhalb ihrer Mitglieder nicht nur nicht unterstützt, sondern zT gegenüber diesen Bestrebungen alles daran gesetzt, das Gelingen zu verhindern.[80]

Ein weiteres Argument, das gegen eine Eignung der Wiener Deklaration spricht, als Grundlage für einen Sezessionsanspruch in Extremsituationen zu dienen, ist historischer Natur. Die Konferenzverhandlungen waren nämlich vom gegenläufigen Bemühen der überwiegenden Zahl der teilnehmenden Staaten gekennzeichnet, das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Schutzschild gegenüber einem allzu intensiven Interesse anderer Staaten bzw von NGOs an der internen Menschenrechtssituation hervorzukehren.[81]

Dennoch ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die erwähnte Passage aus dem Wiener Menschenrechtsdokument prima facie den Befürwortern eines Rechts auf Sezession Argumentationshilfen liefern. Selbst wenn man die genannten Wendungen in diesem Sinne interpretieren wollte, so repräsentieren diese aber allenfalls eine opinio iuris, der noch keine Staatenpraxis gegenübersteht.

Ist eine solche Staatenpraxis völlig undenkbar? *Lee C. Buchheit* hat in seiner Arbeit „Secession"[82] ein beachtliches Argumentationsgebäude er-

---

tion in Law and Practice (1982) 39; *Hannum*, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination (1990) 473.

[78] Vgl Europa-Archiv (1993) 498ff. Vgl zur Menschenrechtsdeklaration auch *Kunig/Uerpmann*, Die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993, VRÜ 1994, 32ff.

[79] Vgl aber FN 167.

[80] So verweist *Fox* (FN 67) zu Recht auf den Umstand, dass die Vereinten Nationen gegenüber den Sezessionsbemühungen von Katanga ein finanzielles Desaster riskierten, um den Erfolg dieser Bestrebungen zu verhindern.

[81] Vgl *Palmisano*, Nazioni unite e autodeterminazione interna (1997) 374.

[82] Secession – The Legitimacy of Self-Determination (1978). Die Argumentation von *Buchheit* wurde in der nachfolgenden Literatur wiederholt aufgegriffen und weiterent-

richtet, das zeigen soll, dass die Staatengemeinschaft in Ausnahmefällen durchaus daran interessiert sein kann, nicht die Zentralregierung, sondern die um Unabhängigkeit ringenden Aufständischen zu unterstützen. *Buchheits* Argumentation ist – kurz gefasst – folgende:[83]

Eine auf stabile und friedliche internationale Beziehungen bedachte Staatengemeinschaft muss für die Prüfung eines Sezessionsbegehrens die Wirkungen, die von einer Zuerkennung eines diesbezüglichen Anspruchs im konkreten Fall auf die internationale Friedens- und Wirtschaftsordnung ausgehen, gegenüber jenen abwägen, die der Verweigerung der Durchsetzung folgen („the disruption factor"). So kann die Abspaltung eines Teilgebietes erhebliche negative Konsequenzen (wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Art) für den Rumpfstaat zeitigen; ebenso können aber auch Drittstaaten bzw die Staatengemeinschaft insgesamt davon negativ beeinträchtigt werden.[84]

Andererseits kann die Verweigerung eines Abspaltungsrechts zu extremer Gewaltanwendung auf beiden Seiten führen: auf der Regierungsseite, um die Aufständischen niederzuringen, auf der Seite der Aufständischen um ein fait accompli zu schaffen. Die Spirale der Gewalt kann über die Staatsgrenzen hinauswirken und schließlich die gesamte Region erfassen bzw zu weltweiten Spannungen führen.

Ein weiterer zu berücksichtigender Faktor ist schließlich die „innere Begründetheit des Anspruchs" („the internal merits of the claim").

Diese bezieht sich auf die objektive Gruppeneigenschaft des nach Sezession strebenden Bevölkerungsteils, ihre selbständige wirtschaftliche Überlebensfähigkeit sowie auf ihre Kohäsion.[85]

Beide Aspekte ergeben in gegenseitiger Abwägung einen flexiblen Maßstab, der eine individuelle Prüfung unterschiedlichster Situationen erlaubt.[86]

---

wickelt, ohne dass dieses Werk, was die Datenfülle, die Originalität der Ansatzes und die Stringenz der Argumentation anlangt, ihren Rang als primärer Referenzpunkt für die Verteidigung der Legitimität von Sezessionsansprüchen verloren hätte. Für eine neuere Version dieses Ansatzes vgl *Kirgis*, Editorial Comment – The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era, AJIL 1994, 304–310. Vgl auch *Halperin et al*, Self-Determination in the New World Order (1992).

[83] Vgl dazu auch *Hilpold*, Der Osttimor-Fall (1996) 85.

[84] *Buchheit* erwähnt in diesem Zusammenhang die mögliche Änderung der Handelsstrukturen, das Entstehen „einschlossener Minderheiten" (trapped minorities) bzw die Belastung der Staatengemeinschaft durch neue Mitglieder, die in rechtlicher bzw wirtschaftlicher Hinsicht nicht fähig oder nicht willens sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen; vgl *Buchheit* (FN 82).

[85] Vgl *Buchheit* (FN 82).

[86] Vgl *Buchheit* (FN 82).

Bei näherer Betrachtung werfen all diese Kriterien aber zahlreiche Probleme auf.

Was die „innere Begründetheit des Anspruchs" anlangt, so wird diese von den Aufständischen stets behauptet, von der Regierung stets verneint werden. In einer Vielzahl an Fällen werden sich die genannten Kriterien nicht – oder zumindest nicht vollzählig – nachweisen lassen.

Des Weiteren kann angemerkt werden, dass die genannten Kriterien mechanistisch wirken und realitätsferne Legitimitätsansprüche an staatliches Handeln stellen. In der Staatenpraxis sind allerdings durchaus Fälle nachzuweisen, in denen in der Beurteilung konkreter Sezessionsfälle Überlegungen der genannten Art einfließen. So fanden sich in der Anfangsphase des Zerfalls Jugoslawiens, als die Möglichkeit der Sezession von Teilen des jugoslawischen Staatsgebietes bei gleichzeitigem Fortbestand Restjugoslawiens gegeben war, in der öffentlichen Diskussion vieler Staaten auch Stimmen, die für eine implizite Förderung der Sezession durch eine vorzeitige Anerkennung plädierten.[87]

Auch was die Abwägung der Gewaltentladung anlangt, die aus der Ab- bzw Zuerkennung eines Sezessionsrechts resultieren kann, so stellt sich – abgesehen von der grundsätzlichen Frage der qualitativen Vergleichbarkeit hypothetischer Szenarien – das Problem, dass die humanitäre Notlage damit für die Aufständischen zu einem Instrument werden kann, das für die Erreichung der eigenen Ziele dienlich gemacht werden kann. Wenn eine humanitäre Notlage erst dann völkerrechtlich relevant wird, wenn sie zu einer humanitären Katastrophe ausartet, dann mag es – die notwendige Skrupellosigkeit und Menschenverachtung vorausgesetzt – für die Aufständischen sinnvoll erscheinen, eine solche Situation heraufzubeschwören.[88] Umgekehrt kann sich ein diktatorisches Regime zu immer schwer wiegenderen Exzessen verleiten lassen, wenn die bei der Niederschlagung eines Aufstandes begangenen Menschenrechtsverletzungen objektiv bereits ein Sezessionsrecht begründet haben. Aus der Vergangenheit (vgl zB

---

[87] Dies war insb in der Bundesrepublik Deutschland festzustellen, was schließlich auch Bundesaußenminister *Genscher* bewogen haben mag, in der Anerkennungsfrage gegenüber den übrigen EG-Staaten eine Vorreiterrolle einzunehmen. Vgl den Beschluss des Bundeskabinetts vom 19. Dezember 1991; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr 145 vom 21. 12. 1991. Vgl *Hilpold* (FN 65).

[88] Die Tatsache, dass *Buchheit* solche Situationen nicht als legitimitätsbegründend für eine Sezession anerkennt (ibid 234), macht ihn zwar formal unangreifbar, auf der praktischen Ebene stellt sich hier aber ganz besonders ein nahezu unlösbares Kontrollproblem. Regelmäßig schieben sich beide Seiten wechselseitig die Verantwortung für die Gewalteskalation zu. Dies ist etwa auch ganz deutlich im Kosovo-Konflikt erkennbar. In der Dynamik der sich ständig zuspitzenden Gewaltbereitschaft und effektiven Gewaltanwendung ist es dann im Regelfall nicht mehr möglich, das Verhalten einer Partei isoliert zu betrachten.

die Niederschlagung des Ibo-Aufstandes in Biafra), aber auch in Zusammenhang mit gegenwärtigen Sezessionsbestrebungen (und hierbei kann der Kosovo-Fall herangezogen werden) sind genügend Fälle bekannt, in denen die Zentralregierung einen wahren Vernichtungskrieg gegen einen für die Abspaltung kämpfenden Bevölkerungsteil geführt hat.

Somit bleibt festzuhalten, dass der von *Buchheit* entwickelte Ansatz viele intellektuell reizvolle Elemente enthält, dennoch aber auch zahlreiche Problemstellen aufweist. Selbst wenn sich diese überwinden ließen, kann generell auf absehbare Zeit nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Praxis der Staatengemeinschaft an diesem Ansatz orientiert. Zu sehr werden hier in einem nüchternen Kalkül Bestand und Zerfall von Staaten von Variablen abhängig gemacht, die gegenüber jedem Staat auftreten können, während die Grundstruktur der Völkerrechtsordnung zweifelsohne immer noch etatistisch geprägt ist und den Zerfall seiner sie konstituierenden Subjekte grundsätzlich nicht zur Disposition stellt.

Folgerichtig wird in der Literatur überwiegend das Bestehen eines Sezessionsrechts abgelehnt.[89] Eine Sezession ist im Endergebnis ein Faktum, zu welchem das Völkerrecht nicht Stellung bezieht. Grundsätzlich kennt das Völkerrecht weder Prinzipien, die einen Sezessionsvorgang legitimieren würden noch verbietet es eine Sezession; das Sezessionsgeschehen wurde auch als regelungsfreies Gebiet bezeichnet.[90, 91]

---

[89] Für ein Sezessionsrecht sprachen sich aber neben *Buchheit* folgende Autoren aus: *Umozurike*, Self-Determination in International Law (1972) 199; *Kamenu*, Secession and the Right of Self-Determination. An OAU Dilemma (1974) 361; *Nanda*, Self-Determination Outside the Colonial Context. The Birth of Bangladesh in Retrospect, in *Alexander/Friedlander* (eds), Self-Determination. National, Regional and Global Dimensions 193–220; *Nanda*, Self-Determination Under International Law. Validity of Claims to Secede, Case Western Reserve Journal of International Law 1981, 257–280; *Brilmayer*, Secession and Self-Determination. A Territorial Interpretation, Yale Journal of International Law 1991, 177–202.

Dabei wird aber nicht immer deutlich, ob die Befürwortung eines Sezessionsrechts de lege lata oder de lege ferenda erfolgt.

[90] Vgl dazu *Crawford*, The Creation of States in International Law (1979) 266ff sowie *Lauterpacht*, Recognition in International Law (1948) 8. Die Sezession ist somit ein Vorfall, der in erster Linie innerstaatliches Recht berührt. Vgl *Jennings*, The Acquisition of Territory in International Law (1963) 8f. Vgl letzthin auch das Urteil des kanadischen Supreme Court vom 20. August 1998 zur Frage des Sezessionsrechts von Quebec, File Nr 25506; hptt://www.droit.umontreal.ca.

[91] Dazu können allerdings zahlreiche Einschränkungen vorgenommen werden, zB wenn eine Intervention dritter Staaten festzustellen ist bzw wenn im Zuge der Auseinandersetzungen Menschenrechtsnormen oder Normen des humanitären Völkerrechts verletzt werden, die völkervertragsrechtlich oder völkergewohnheitsrechtlich verankert sind. Aus Vorfällen dieser Art folgt Staatenverantwortlichkeit; wie erwähnt kann daraus jedoch nicht ein Recht auf Sezession abgeleitet werden.

Einschränkend muss hier allerdings festgehalten werden, dass auch zahlreiche Autoren, die ein Sezessionsrecht grundsätzlich ablehnen, für extreme Notsituationen, in denen ein klar identifizierbarer Teil der Bevölkerung um sein Überleben fürchten muss, ein Notwehrrecht anerkennen.[92] Inhaltlich erfolgt damit unmittelbar eine Anknüpfung an die Ausführungen der vom Völkerbund im Aaland-Streitfall eingesetzten Kommissionen (der Juristenkommission und der Berichterstatterkommission), die – wie oben dargelegt – solchen Extremsituationen Rechnung trugen. Diese Ansätze sind nicht immer genau abgrenzbar von jenen Überlegungen, die das Sezessionsrecht zu einem friedenssichern-

---

[92] So *Doehring*, Self-Determination, in *Simma* (ed), The Charter of the United Nations – A Commentary (1995) 56–72 (65ff); *Murswieck*, Offensives und Defensives Selbstbestimmungsrecht, Der Staat 4 (1984) 523–548; *Murswieck*, The Issue of a Right of Secession – Reconsidered, in *Tomuschat*, Modern law of self-determination (1993) 21–39; *Hannikainen* (FN 76) und selbst *Hannum* (FN 9), der auf Seite 31 seiner Abhandlung schreibt: „While several authors have argued that some form of a ‚right to secession' should be recognized as part of the right to self-determination, state practice and the weight of authority require the conclusion that such a right does not yet exist", auf Seite 37 hingegen: „The proposition that the internationally recognized right to self-determination in the post-colonial era does not now include independent statehood or the right of secession, *except in the most extreme circumstances* [Hervorhebung durch den Verfasser], reflects the fact that we are entering a third stage in the evolution of the concept."

Auch *Tomuschat*, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in *Mosler*-FS (1983) 949–979, schreibt: „It is certainly not unreasonable to conclude that a minority, which is systematically being denied its basic rights of existence, acquires a right of self-determination as a defense of last resort ..." (FN 103) und verweist auf *Condorelli*, Droit des minorités et garantie des droits des peuples, les risques de la Déclaration, in *Cassese/Jouve* (eds), Pour un droit des peuples (1978) 129–135 (131); *Sornarajah*, International Colonialism and Humanitarian Intervention, Georgia Journal of International and Comparative Law 1981, 45–77 sowie *White*, Self-Determination. Time for a Re-Assessment?, Netherlands International Law Review 1980, 147–170 (168).

Selbst in dem sehr ausgewogen und tendenziell souveränitätsschonend formulierten Bericht von *Eide*, Protection of minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, UN Doc E/CN 4/Sub 2/1993/34 vom 10. August 1993, findet sich in Abs 84 eine Formulierung, die ein Sezessionsrecht für Extremsituationen in Aussicht stellt: „Only if the representative of the group [living compactly in an administrative unit of the State or dispersed within the territory of a sovereign State] can prove, beyond reasonable doubt, that there is no prospect within the foreseeable future that the Government will become representative of the whole people, can it be entitled to demand and to receive support for a quest for independence. If it can be shown that the majority is pursuing a policy of genoce against the group, this must be seen as very strong support for the claim of independence." *Eide* bleibt allerdings jeden weiteren Hinweis schuldig, ob er die Grundlage für diesen Anspruch primär im politischen oder im rechtlichen Bereich sieht.

den Ordnungselement im System der internationalen Beziehungen machen wollen.[93]

Abgesehen von der Opportunitätsfrage, die – wie bereits angeklungen – nicht immer grundsätzlich für diesen Ansatz spricht, stellt sich hier ein grundsätzliches, konzeptuelles Problem: Wie kann ein Ausnahmetatbestand ein Sezessionsrecht schaffen, wenn die Sezession nur ein Faktum ist, das auf der Völkerrechtsebene allenfalls zur Kenntnis genommen wird, an sich aber weder positiv noch negativ besetzt ist? Gegenüber wem soll dieses Recht geltend werden können? Gegenüber dem Zentralstaat? Riskiert dieser Staatenverantwortlichkeit, wenn er sich einer solchen Sezessionsbestrebung widersetzt? Oder ist dieser Anspruch vielmehr gegenüber der Staatengemeinschaft geltend zu machen? Hat die sezedierende Einheit damit Anspruch auf Unterstützung, während die Verweigerung einer solchen Unterstützung wiederum Staatenverantwortlichkeit auslöst?

Es sollte hiermit deutlich gemacht werden, dass mit einer Argumentation auf der Basis eines „Sezessionsrechts" kaum eine befriedigende Lösung gefunden werden kann, eben weil die Sezession völkerrechtlich nicht geregelt ist.

Ein Sezessionsbestreben wird, wenn – wie häufig der Fall – ein einvernehmliches Auseinandergehen nicht zu erzielen ist,[94] zur Machtfrage mit extremster Gewaltanwendung, und an der betreffenden Auseinandersetzung nimmt in der Regel nicht nur der Verlierer, sondern auch der Sieger schweren Schaden. Rohe Gewalt ist als „Konfliktlösungsmechanismus" somit denkbar ungeeignet, und es muss der Staatengemeinschaft daran gelegen sein, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, selbst wenn ihr Schauplatz vorwiegend im innerstaatlichen Bereich liegt. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere in der angloamerikanischen Literatur wiederholt Vorschläge vorgebracht, die darauf ausgerichtet waren, Sezessionstendenzen in ihrem Ablauf zu verrechtlichen. Dies sollte einmal durch die Festlegung eines klaren Verfahrensablaufs geschehen, zum anderen durch die Einigung auf Prüfkriterien.[95] So schlägt beispielsweise

---

[93] Wie oben gezeigt, liegt eine solche Problematik in der Natur des Ansatzes: Sobald extreme Menschenrechtsverletzungen einen Ausnahmetatbestand schaffen, werden die Konsequenzen dieses Ausnahmetatbestandes in die Handlungsoptionen einbezogen. Damit ist aber der Ausnahmetatbestand auf der Handlungsebene nicht mehr wirklich ein solcher.

[94] Siehe aber zB den Zerfall der Tschechoslowakei zum 31. 12. 1992. Vgl dazu *Stein*, Peaceful Separation. „A New Virus"? Columbia Journal of Transnational Law 1997, 25–39.

[95] Dasselbe Phänomen zeigt sich im Übrigen hinsichtlich der humanitären Intervention, was einen weiteren Beleg für den engen Zusammenhang zwischen beiden Konzepten

Michael Eisner[96] die Einführung eines dreistufigen Modells vor, auf dessen Grundlage eine eigene Kommission der VN die verschiedenen Sezessionsbegehren prüfen und die daraus resultierenden Berichte an den Sicherheitsrat weiterleiten sollte. Sollte der Sicherheitsrat das Begehren auf dieser Grundlage für begründet erachten, so leitet er eine Volksabstimmung ein. In einer dritten Phase kontrollieren die VN auch die schwierige Übergangsphase und dabei insbesondere den Aspekt, dass das neue Regime eine effektive demokratische Legitimation aufweisen kann. Damit soll eine sich in der Vergangenheit häufig gezeigte Entwicklung verhindert werden, wonach das aus dem Kampf gegen eine Unrechtsherrschaft hervorgegangene neue Staatswesen selbst Unrechtstatbestände setzt und damit eine unterdrückte Minderheit wiederum zum Unabhängigkeitskampf verleitet.

Diesem Modell, neben welchem noch zahlreiche andere vergleichbarer Art existieren, kann eine gewisse Überzeugungskraft nicht abgestritten werden. Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber zahlreiche Bedenken. Ganz abgesehen davon, dass es sich hier um einen Regelungsvorschlag de lege ferenda handelt, der keine Grundlage im geltenden Recht findet, wäre eine Umsetzung dieses Vorschlags möglicherweise nicht einmal wünschenswert. Einmal als rechtlich anerkannte Handlungsmöglichkeit etabliert, könnte die Sezession zu einer allzu einfachen Alternative zu echten Konfliktregelungsbemühungen werden. Wie bereits hinsichtlich der Modelle zur „remedial secession" geschildert, äußert sich auch hier ein gefährliches Phänomen: Da ein Sezessionsbegehren nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn ein erhebliches Maß an Konfliktualität nachgewiesen werden kann, besteht die Gefahr, dass die genannte Regelung konflikt-

liefert. Beide Vorgänge, der eine, wie gezeigt, ein Faktum, der andere, wie zu zeigen sein wird, meist eine Rechtsverletzung, würden dadurch zweifellos eine starke rechtliche Legitimierung erfahren. Modelle dieser Art sind damit keineswegs wertneutrale Konfliktlösungsansätze bzw eine konsequente Synthese bereits etablierter völkerrechtlicher Prinzipien, sondern letztlich eine bewusste Parteinahme für ein interventionistisches Modell der internationalen Beziehungen. Zu diesen auf Verrechtlichung, insb durch die Schaffung von Verfahrensregeln ausgerichteten Modellen zählen hinsichtlich der Sezession zB jene von *Buchheit* (FN 82); *Eisner*, A Procedural Model for the Resolution of Secessionist Disputes, Harvard International Law Journal 2 (1992) 407–425; *Heraclides*, Secession, Self-Determination and Nonintervention. In Quest of a Normative Symbiosis, Journal of International Affairs (Columbia University) 1992, 399–420; *Frankel*, International Law of Secession. New Rules for a New Era, Houston Journal of International Law 1992, 521–564. Hinsichtlich „prozeduraler Modelle" zum Konzept der humanitären Intervention vgl zB *Lillich*, Humanitarian Intervention through the United Nations. Towards the Development of Criteria, ZAÖRV 1993, 557–575 (mwN) und *Wangsgard*, Secession, Humanitarian Intervention and Clear Objectives. When to Commit United States Military Forces, Tulsa Journal of Comparative and International Law 2 (1996) 313–334.

[96] Vgl *Eisner* (FN 95) 418ff.

verstärkend wirkt. Da diese Entwicklung aber von der Staatenwelt leicht antizipierbar ist, wird das gesamte Modell zur reinen Utopie. Eine derartige Relativierung der eigenen Subjektivität ist gegenwärtig weit davon entfernt, Teil des Selbstverständnisses der Staaten zu sein. Dies gilt umso mehr, wenn man sich den dynamischen Ablauf einer Sezession auf der Grundlage des geschilderten Modells vor Augen hält: Die einzelnen Schritte würden einen Institutionalisierungsgrad der Staatengemeinschaft voraussetzen, der derzeit undenkbar ist[97] und den die Staatenwelt eben aufgrund ihres Selbsterhaltungsstrebens angesichts der geschilderten Szenarien für die voraussehbare Zukunft nicht tolerieren kann.

Der Fragenkomplex der Notstandsituationen, in denen eine Minderheit in einem Staatsgefüge von physischer Vernichtung bedroht ist, zeigt in erster Linie eines: Die Notwendigkeit, weiter an der Fortentwicklung des internen Selbstbestimmungsrechts zu arbeiten und über die Entwicklung von Mindeststandards, die die Beziehungen zwischen Regierung und Bevölkerung bzw den staatspolitischen Willensbildungsprozess als ganzen betreffen und die auf völkerrechtlich-menschenrechtlicher Ebene vorzugeben sind, die Entstehung solcher Notsituationen von vornherein auszuschließen.

Die besten Standards und Überwachungsmechanismen können freilich nicht verhindern, dass sich dennoch Extremsituationen ergeben, in denen ein Teil der Bevölkerung von physischer Vernichtung bedroht ist und deshalb in der Abtrennung ihres Siedlungsgebietes vom restlichen Staatsgebiet die letzte Überlebenschance sieht. Es wäre nun tatsächlich verwunderlich, wenn sich die Staatengemeinschaft einerseits mühte, immer ausgefeiltere menschenrechtliche Regelungen zu schaffen, sich andererseits aber gerade in den erwähnten Extremsituationen einer Stellungnahme enthielte, gleich als ob diese Fälle zu heikel, zu schwer wiegend wären, als dass sie sich überhaupt für eine Regelung eigneten. Obwohl zweifelsohne das Regelungsunterfangen hier viel anspruchsvoller ist – geht es doch nicht allein um die Auferlegung von Pflichten gegenüber voll funktionsfähigen, interagierenden Völkerrechtssubjekten, sondern um eine Situation, in der ein originäres Völkerrechtssubjekt, ein Akteur in der völkerrechtlichen Rechtsetzung, um seine Unversehrtheit ringt und damit mit der wohlwollenden Sympathie zumindest eines Großteils der übrigen Völkerrechtssubjekte rechnen kann – so kann sich das Völker-

[97] Vgl dazu *Schachter*, Micronationalism and Secession, in *Bernhardt*-FS (1995) 179–186, der zu Regelungsversuchen dieser Art ausführte: „The [...] question is whether an international quasi-judicial process for hearing and mediating separatist demands has a serious chance of acceptance. It may seem naive to think so in the light of the intransigence and the brutalities that we have witnessed in conflicts over secession." Ibid 186.

recht einem Regelungsversuch – und wenn auch nur für die besonders eklatanten Fälle – dennoch nicht entschlagen.

Die Voraussetzungen für eine völkerrechtliche Relevanz dieser Vorgänge wurden von *Alexis Heraclides* folgendermaßen zusammengefasst:

- Die sezedierende Gruppe müsse über eine gegenüber der restlichen Gruppen eigene Identität verfügen und ein Gebiet besiedeln, in welchem die Bevölkerung die Abtrennung überwiegend befürwortet;
- die betreffende Gruppe müsse einer systematischen politischen oder wirtschaftlichen Diskriminierung ausgesetzt sein und
- die Zentralregierung müsse alle Vorschläge zur Gewährung einer Autonomie oder von Minderheitenrechten zurückgewiesen haben.[98]

Es ist allerdings zweifelhaft, ob das Themengebiet der Sezession – gerade weil der Vorgang der Sezession selbst rechtlich nicht geregelt ist – ein geeignetes Feld für eine detaillierte prozedurale Regelung darstellt, in deren Rahmen „sub-state-groups" spezifische völkerrechtlich verankerte Rechte wahrnehmen können.

Die Qualifizierung der Sezession als Faktum bedeutet allerdings nicht, dass das Völkerrecht ein völlig agnostisches Verhältnis dazu hätte. So wird der Sezessionsanspruch einer Gemeinschaft auch in absehbarer Zukunft nicht unmittelbar einer Beurteilung durch eine quasigerichtliche völkerrechtliche Instanz unterwerfbar sein. Wohl aber sind schwere Menschenrechtsverletzungen auf der völkerrechtlichen Ebene von Relevanz und verlangen nach Abhilfe. Die Sezession ist weder unmittelbares Ziel noch Instrument dieser Abhilfe, unter Umständen aber Ergebnis davon. Außerdem kann der Sezessionsvorgang selbst völkerrechtlich relevante Konsequenzen zeitigen. Hier kommt einmal die Verletzung von Bestimmungen des humanitären Völkerrechts in Frage; Praxis und Lehre waren aber zudem bemüht, den Prozess der Abspaltung dadurch zu verrechtlichen, dass Kriterien aufgestellt wurden, denen der Vorgang genügen soll, um eine Anerkennung durch die Staatengemeinschaft zu erhalten bzw nicht überhaupt mit Sanktionen belegt zu werden.[99] Generell gilt auch hier, dass es problematisch erscheint, für einen völkerrechtlich weit gehend ungeregelten Bereich, in dem die Staaten – ausgehend von einer starken Betonung ihrer Souveränität – überwiegend nach Maßgabe von politischen Erwägungen handeln, detaillierte Verhaltenskriterien aufzu-

---

[98] Vgl *Heraclides*, Secession and Third Party Intervention, Journal of International Affairs (Columbia University) 1992, 400.

[99] Vgl letzthin *Tancredi*, Secessione e diritto internazionale, LXXXI RDI 3 (1998) 673–768 (insb 758ff) unter Bezugnahme insb auf *Franck*, Communities in Transition. Autonomy, Self-Governance and Independence. Discussion, ASIL Proceedings 1993, 261.

stellen, die legales von unrechtmäßigem Verhalten scheiden sollen. Umso mehr ist an der Brauchbarkeit dieser Kriterien zu zweifeln, wenn der Bezugsrahmen willkürlich gewählt erscheint und sich beispielsweise allzu deutlich an rezenten Ereignissen orientiert, die noch die Schlagzeilen prägen.[100] Was ein „due process" ist, der eine Abspaltung kennzeichnen soll, lässt sich somit kaum allgemein gültig für eine längere Zeitperiode abstrakt definieren. Wenn die Ereignisse der letzten Jahre als Grundlage für die Entwicklung eines Prinzips zur Definition dieses Prozesses herangezogen werden können, dann in erster Linie in der Hinsicht, dass sich die Staatengemeinschaft das Recht vorbehält, anlassbezogen und spontan die jeweiligen Kriterien festzulegen. Ausgangspunkt dafür ist sicherlich der „Legitimitätsacquis" der Staatengemeinschaft insgesamt bzw auch nur einer Region. Daneben verbleibt aber ein beachtlicher Entscheidungsspielraum, was gerade im Verfahren zur Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgestaaten deutlich wurde. Bekanntlich wurde dabei im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit eine Vielzahl von Vorbedingungen für eine Anerkennung gestellt.[101] Diese Bedingungen waren in sich durchaus stimmig und Ergebnis einer längeren Rechtspraxis. Andererseits stellten sie nur eine Auswahl unter einer Vielzahl theoretisch denkbarer Kriterien dar, wobei die Anerkennungskriterien des Jahres 1991, eben weil sie für einen bestimmten Anlassfall definiert wurden, nicht verallgemeinerungsfähig sind.[102] Umso mehr gilt dies für die Gut-

---

[100] Diesen Eindruck kann man zB gewinnen, wenn man sich die von *Franck* (FN 99) entwickelten Kriterien ansieht, die wohl zu sehr auf den Ausführungen der – in vielem strittigen Badinter-Gutachten abgestützt sind. Man mag mit der Forderung, ein Sezessionsvorgang habe ohne Anwendung militärischer Gewalt, auf der Grundlage eines „due process" und unter Berücksichtigung der Rechte von Minderheiten zu erfolgen, durchaus einverstanden sein. Eine andere Frage ist aber, ob dieser Kriterienkatalog erschöpfend oder auch nur in sich repräsentativ für die von der Staatengemeinschaft mehrheitlich vertretenen Auffassung ist. Vgl in diesem Sinne auch *Tancredi* (FN 99), dessen eigener Versuch, aus der Staatenpraxis einen Kriterienkatalog dieser Art herauszudestillieren, zwar zu einem interessanten, detaillreichen Ergebnis geführt hat, das aber nur eines von vielen möglichen darstellt. Wie schon gezeigt, beruht dieses Dilemma darauf, dass sich die Staatenpraxis, die eine anerkannte Rechtsregel begründet hat, auf eine Problematik bezieht, die an Aktualität verloren hat. Die aktuellen Problemstellungen, in die die Sezessionsfrage hereinspielt, weisen einerseits weit unschärfere Konturen auf als jene des Kolonialismus. Andererseits hat die Staatengemeinschaft aber auch wohlweislich darauf geachtet, etwaig sich abzeichnende Konturen einer neuen Rechtsregel nicht als solche anzuerkennen.

[101] Abgedruckt im EG-Bulletin 12 (1992) 119. Vgl dazu zB *Hilpold*, Völkerrechtsprobleme um Makedonien, in *Lukan/Jordan*, Makedonien (1998) 387–434 (392f).

[102] Wie speziell diese Kriterien waren, zeigt sich zB hinsichtlich der Forderung nach hinlänglichen Minderheitenschutzvorkehrungen. Diese Forderung ist nicht einmal in den einzelnen Mitgliedstaaten verwirklicht. Während grundlegende Minderheitenrechte in

achten der Badinter-Kommission,[103] die auf der Grundlage eines spezifischen, im Wesentlichen gerade durch die Anerkennungsrichtlinien geprägten Mandats handelte.[104]

Bedeutet nun das Fehlen von spezifischen Regeln, die von einem allgemeinen Konsens der Staatengemeinschaft getragen wären, dass auch die Forderung nach einem „due process" für die Abwicklung eines Sezessionsverfahrens hinfällig wird? Schafft dieser Ruf nach Legitimität vielleicht sogar eine Utopie, auf deren Grundlage Willkür jeglicher Art den Anschein der Rechtmäßigkeit erlangen kann? Diese Schlussfolgerung greift sicherlich zu weit. Wenn es auch keinen globalen, detaillierten Konsens darüber gibt, was als „due process" in dieser Frage anzusehen ist, so haben sich auf regionaler und auch auf internationaler Ebene doch zahlreiche Referenzmaßstäbe herausgebildet, die diesbezüglich herangezogen werden können. Die Referenzmaßstäbe ergeben sich aus der Gesamtheit der anwendbaren menschenrechtlichen Bestimmungen, andererseits aber auch aus den koordinationsrechtlichen Normen, die im Dienste der territorialen Integrität der Staaten stehen. Die konkrete Substanz dieser Regeln lässt sich antizipativ für den Einzelfall schwer festlegen; es kann aber kaum von Willkür gesprochen werden, wenn für eine bestimmte Abspaltungssituation konkrete Entscheidungsregeln festgelegt werden, die sich zumindest an den erwähnten Referenzmaßstäben orientieren. Von zentraler Bedeutung ist dann letztlich, ob die Staatengemeinschaft die jeweilige Entscheidungsregel als legitime Umsetzung der Referenzpunkte ansieht.

In diesem Graubereich ist jene Frage maßgeblich, der *McDougal* und *Lasswell* im Rahmen ihres New Haven-approaches für den Rechtsfin-

---

allen Mitgliedstaaten dennoch aus den nationalen Verfassungsordnungen ableitbar sind, kann aus den Anerkennungsrichtlinien des Jahres 1991 keine zusätzliche Absicherung des Minderheitenschutzes in den Mitgliedstaaten abgeleitet werden.

[103] Zu diesen Gutachten vgl *Pellet*, Note Sur la Commission d'Arbitrage de la Conférence Européenne Pour la Paix en Yugoslavie, Annuaire français de droit international (AFDI) 1991, 391; *Pellet*, L'Acitivité de la Commission d'Arbitrage de la Conférence Européenne Pour la Paixen Yugoslavie, AFDI 1992, 220; *Pellet*, L'Acitivité de la Commission d'Arbitrage de la Conférence Européenne Pour la Paix en Yugoslavie, AFDI 1993, 286; *Craven*, The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia, BYIL 1995 (1996), 333; *Degan*, La crise yougoslave, les perspectives ouvertes par la jurisprudence de la Commission d'arbitrage, in *Decaux/Pellet*, Nationalité, Minorités et Succession d'Etats en Europe de l'Est (1996) 301–318.

[104] Nur nebenbei erwähnt sei, dass die Gutachten der Badinter-Kommission an einigen Stellen nicht kohärent erscheinen und in der Literatur auch auf entsprechende Kritik gestoßen sind. Vgl zB *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession. Die Staatenpraxis der Nachfolge in völkerrechtliche Verträge, Staatsvermögen, Staatsschulden und Archive in den Teilungsfällen Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien, BDGV 1995 (1996) 49–233.

dungs- und Rechtsdeutungsprozess generell zentrale Bedeutung beigemessen haben, nämlich ob dieser Prozess als autoritativ bezeichnet werden kann. In diesem Zusammenhang wurde eine Entscheidung bekanntlich dann als autoritativ qualifiziert, wenn sie in Übereinstimmung mit den Erwartungen der Rechtsgemeinschaft hinsichtlich Entscheidungsträger, Verfahren und der inhaltlichen Kriterien steht.[105]

Die Vorstellung einer „Eins-zu-Eins"-Entsprechung von völkerrechtlicher Problemstellung und völkerrechtlicher Norm einmal aufgegeben, wird die Rechtsanwendung zu einem Prozess, der auf einem argumentativen Diskurs beruht und dessen Ergebnis im Einzelfall ungewiss ist, dennoch aber nicht in Willkür bestehen kann, sondern über eine Vielzahl von Regeln, auch konfligierender Natur, seine Eingrenzung findet.[106] Bezogen auf den Fall der Sezession ist zusammenfassend also festzuhalten, dass dieser Vorgang grundsätzlich ein regelungsfreies Faktum bleibt und dass der konkrete Ausgang dieses Prozesses über das Effektivitätsprinzip Recht schafft. Daneben bilden sich aber immer mehr Normen heraus, die das „freie Spiel der Kräfte" einschränken und von allen Beteiligten die Einhaltung bestimmter Regeln verlangen. Diese Regeln sind einem raschen Wandel unterworfen und zudem auch geographisch von großen Unterschieden gekennzeichnet. Je stärker sich aber Legitimitätsgrundsätze als Richtschnur für die Definition internationaler Regeln durchsetzen, desto berechenbarer wird tendentiell auch die Reaktion der Staatengemeinschaft auf bestimmte Vorfälle in der Abwicklung des Sezessionsprozesses.

Kommt es also im Vorfeld oder auch im Zuge eines Sezessionsvorhabens zu Verletzungen völkerrechtlich definierter Normen, und dabei insbesondere zu Menschenrechtsverletzungen, so erscheint es wenig sinnvoll, der sezedierenden Gruppe ein Sezessionsrecht zuzuerkennen. Dies wäre normenstrukturell problematisch und für die bedrängte Gruppe wenig hilfreich.

Viel eher erscheint es sinnvoll, für die genannten Problemfälle das Instrumentarium der „humanitären Intervention" nutzbar zu machen. Dazu ist freilich vorauszuschicken, dass dieser Terminus üblicherweise sehr eng verstanden und mit einer einseitigen oder kollektiven militärischen Intervention gleichgesetzt wird. In dieser Verwendung ist dieser Terminus dann eindeutig negativ besetzt und das diesbezügliche Instrumentarium stößt überwiegend auf Ablehnung. Da aber gegenüber den

---

[105] Vgl *Schreuer*, New Haven Approach und Völkerrecht, in *ders* (Hrsg), Autorität und internationale Ordnung (1979) 63; *Fastenrath*, Lücken im Völkerrecht (1991) 78.

[106] Zu dieser Sicht der Völkerrechtsanwendung vgl grundlegend *Higgins*, Problems and Process (1994).

genannten Situationen aktives Handeln gefordert ist, und zwar angesichts einer humanitären Extremsituation, erscheint es sachlich und sprachlich korrekter, sich hier auf das Konzept der humanitären Intervention zu stützen, denn in ein rechtlich nicht geregeltes Gebiet einen Rechtsanspruch hinzuprojezieren und daraus Handlungskompetenzen abzuleiten.

III. Das Recht auf humanitäre Intervention

A. Vorbemerkung

Gezeigt wurde oben, dass es ein „Recht auf Sezession" nicht gibt, wobei gleichzeitig aber auch festgehalten wurde, dass eine Abspaltung eines Gebietsteils völkerrechtlich nicht untersagt ist. Die für die Begründung einer „remedial secession" vorgebrachten Argumente klingen zwar durchaus überzeugend, was den Handlungsbedarf in den in diesem Zusammenhang angeführten Problemstellungen anlangt; ein Nachweis, dass das Völkerrecht ein entsprechendes Instrumentarium bereithält, ist damit aber noch nicht erbracht.

Würde nun der Befund bei dieser Feststellung sein Bewenden finden, so wäre das Ergebnis – gelinde formuliert – ernüchternd. Die Bedeutung des in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufgebauten menschenrechtlichen Schutzinstrumentariums müsste erheblich relativiert werden, wenn man nicht anerkennen wollte, dass fundamentale Menschenrechte – auch außerhalb konkreter vertraglicher Bindungen – nicht allein in die innerstaatliche Zuständigkeit der einzelnen Staaten fallen. Eine solche „Renationalisierung der Menschenrechte" hätte nämlich zur Folge, dass gerade die schwer wiegendsten Menschenrechtsverletzungen völkerrechtlich nicht zu beanstanden wären, gerade weil in diesen Fällen regelmäßig keine einschlägige vertragliche Bindung besteht. Tatsächlich kann aber davon ausgegangen werden, dass bei Menschenrechtsverletzungen – in Abhängigkeit von ihrer Schwere – das Argument der innerstaatlichen Zuständigkeit nicht mehr vorgeschützt werden kann, sondern dass diese als Verletzung von erga omnes-Verpflichtungen von jedem anderen Mitglied der Staatengemeinschaft beanstandet und mit Sanktionen belegt werden können. Hinsichtlich dieser Sanktionen sind wiederum Abstufungen nach ihrer zulässigen Intensität feststellbar. Damit ist auch schon der Bogen von dem – nicht bestehenden – „Recht auf Sezession" zu dem – ebenfalls umstrittenen und begrifflich vieldeutigen – „Recht auf humanitäre Intervention" gespannt.

Wie oben bereits angedeutet, müsste dieser Brückenschlag zu einem Recht auf Intervention selbst dann vorgenommen werden, wenn man

einen naturrechtlich begründeten Anspruch auf Sezession anerkennen wollte. Dies wird unter der Perspektive der Rechtsdurchsetzung deutlich. Verfügt die sezedierende Einheit nämlich aus eigenem über die Kraft zur Lostrennung, so bewegen wir uns wieder im Bereich des Faktischen und die Frage des Sezessionsrechts stellt sich nicht, soweit davon ausgegangen werden kann, dass sich dieser Vorgang auch gegenüber dem Rumpfstaat als bloßes Faktum darstellt. Im Normalfall wird die sezedierende Einheit aber Hilfe von außen benötigen, zumal der Zentralstaat schon aufgrund des Gewaltmonopols in der Auseinandersetzung über eine bessere Ausgangsvoraussetzung verfügt. Damit ist für den Erfolg eines solchen Bemühens regelmäßig das Verhalten der Staatengemeinschaft ausschlaggebend. Dieser Beitrag kann nun zahlreiche Formen annehmen und es wird nachfolgend zu prüfen sein, welche Formen völkerrechtlich zulässig erscheinen.

B. Der Begriff der humanitären Intervention

Während der Begriff der Sezession inhaltlich kaum Schwierigkeiten aufwirft, ist jener der Intervention im Allgemeinen sowie jener der humanitären Intervention im Besonderen äußerst vieldeutig. Die überbordende Literatur und die ständig neue Gestalt annehmende Kontroverse zu dieser Thematik ist zu einem nicht unerheblichen Maß auf das Fehlen einer Sprachregelung in der einschlägigen Diskussion zurückzuführen.

Unterschieden wird zwischen einem klassischen Interventionsbegriff, der weit gehend die Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen betrifft,[107] von einem erweiterten Interventionsverständnis, das darüberhinaus auch die wirtschaftliche und politische Druckausübung in den internationalen Beziehungen umfasst.[108] Schließlich ist als dritte Kategorie noch ein weiterer Interventionsbegriff geläufig, der jede tatsächliche oder versuchte Beeinflussung der Dispositionsfreiheit eines Staates um-

[107] Der klassische Interventionsbegriff findet sich in der jüngeren deutschsprachigen Literatur zB bei *Kunig*, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsverbot (1981); *Fischer* in *Ipsen*, Völkerrecht (1990) 885 RN 26 sowie – auf die beiden vorgenannten Autoren aufbauend – *Kimminich*, Der Mythos der humanitären Intervention, AVR 4 (1995) 430–458 (435). Für den klassischen Interventionsbegriff entscheidet sich auch *Isensee*, Weltpolizei für Menschenrechte – Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, JZ 1995, 421–430 (423), der allein zwischen dem traditionellen (klassischen) und dem weiten Interventionsbegriff differenziert.

[108] Vgl *Pauer*, Die humanitäre Intervention (1985) 6ff. Für einen erweiterten Interventionsbegriff sprechen sich auch *Rumpf*, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot (1981) 51, *Oppermann*, Intervention, EPIL 1995, 1436 sowie *Blanke*, Menschenrechte als völkerrechtlicher Interventionstitel, AVR 3 (1998) 257–284 (258) aus.

fasst.[109] Überlagert wird diese Kategorisierung noch von der Wahl zwischen einem deskriptivem und einem normativem Ansatz, wobei nach dem zuletzt genannten Ansatz Wertungselemente über die Zulässigkeit einer Interventionsform in die Definition selbst einfließen. Konkret werden dabei nur die unzulässigen Eingriffe in den innerstaatlichen Wirkungsbereich als Intervention angesehen und alle anderen Eingriffsformen als bloße zwischenstaatliche Einflussnahme qualifiziert.[110] Für die vorliegende Arbeit wird der weite Interventionsbegriff deskriptiver Natur gewählt, und zwar aufgrund folgender Überlegungen:

- Der normative Interventionsbegriff nimmt Teile des Definitionsergebnisses als Prämisse vorweg; der deskriptive Begriff erlaubt eine umfassendere Differenzierung und Argumentation.
- Die drei genannten Begriffe können zwar nicht als richtig oder falsch unterschieden werden, wohl aber hinsichtlich ihrer geringeren oder größeren Brauchbarkeit. Für die vorliegende Themenstellung ist der erweiterte Interventionsbegriff sicherlich jener mit der größten Brauchbarkeit. Die Verwendung des klassischen Interventionsbegriffs erfordert die Heranziehung zusätzlicher Begriffskategorien für die Qualifizierung der übrigen erlaubten und insbesondere der nicht erlaubten Einwirkungsformen. Hinsichtlich dieser Begriffe ist jedoch in Literatur und Praxis eine Einigung weder ersichtlich noch für die Zukunft absehbar.[111] Da die verschiedenen Einwirkungsformen aber gerade unter der nachfolgend näher beschriebenen funktionalen Betrachtungsweise eine Einheit bilden, würde durch die Einengung des Interventionsbegriffs auf einige wenige Einwirkungsformen bei gleichzeitiger terminologischer Offenhaltung der restlichen das Argumentationsinstrumentarium diffusen Charakter annehmen.

Der weite Interventionsbegriff mag für sozialwissenschaftliche Untersuchungen angebracht sein, in denen Wirkungszusammenhänge, Reaktionsmuster und Gesetzmäßigkeiten geprüft werden. Aufgrund der extremen Breite dieser Kategorie, die nunmehr zahlreiche Handlungsformen umfasst, denen gegenüber das Völkerrecht schlicht und einfach neutral

---

[109] Ibid 8.

[110] Ibid 6. Diese normative Begriffsfassung kann sich auch indirekt ergeben, wenn als humanitäre Intervention nur die mit Waffengewalt durchgeführten Maßnahmen angesehen werden und im selben Atemzuge Maßnahmen dieser Art als völkerrechtswidrig qualifiziert werden.

[111] Hinsichtlich der Problematik der Abgrenzung des klassischen Interventionsbegriffs „nach unten" gegenüber der erlaubten Einflußnahme vgl *Neuhold*, Die Intervention aus völkerrechtlicher Sicht, in *Czempiel/Link* (Hrsg), Interventionsproblematik (1984) 33–53 (48f).

ist, verliert die juristische Argumentation hiermit aber an Schärfe. Der erweiterte Interventionsbegriff soll hier schließlich auch deshalb Anwendung finden, weil auf diesem Wege ein viel breiteres Reaktionsmuster der Staatengemeinschaft beschrieben werden kann, das dem modernen Sanktionsbegriff im Völkerrecht entspricht.[112]

Nach der speziellen Funktion lassen sich folgende Arten humanitärer Interventionen unterscheiden:[113]

1. Interventionen zum Schutz bzw zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland[114]

Es handelt sich hierbei um die zweifelsohne älteste Form der Intervention, der der Gedanke des das Staatsvolk einigenden engen Personalverbandes, der festen Schicksalsgemeinschaft zugrunde liegt. Sollte ein Mitglied dieser Schicksalsgemeinschaft im Ausland gefährdet werden, so war die territoriale Integrität des betreffenden Staates der Notwendigkeit eines Rettungsversuches unterzuordnen.

Diese Interventionsform hat nichts an ihrer Aktualität verloren, wie beispielsweise die (geglückte) Befreiungsaktion durch israelische Einheiten in Uganda 1976 sowie die (fehlgeschlagene) US-amerikanische Initiative im Iran im Jahr 1980 belegen, wobei sich das Gewicht der Rechtfertigungsversuche allerdings verlagert hat. So wird nunmehr zT behauptet, durch die genannten Rettungsversuche werde die territoriale Integrität des betroffenen Staates nicht verletzt, zT werden einzelne Rechtfertigungsversuche kombiniert vorgebracht.[115] Die Rechtfertigung erscheint dadurch insgesamt allerdings keineswegs überzeugender.

---

[112] Eine andere Kategorisierung schlägt *Tesón*, Collective Humanitarian Intervention, Michigan Journal of International Law 2 (1996) 323–371 vor, der zwischen „soft intervention" (Beratung, Prüfung und Empfehlung), „hard intervention" (Zwangsmaßnahmen ohne Gewaltanwendung) und „forcible intervention" (Zwangsmaßnahmen in Form von Gewaltanwendung) unterscheidet (ibid 326).

[113] Vgl dazu zB *Tyagi*, The Concept of Humanitarian Intervention Revisited, Michigan Journal of International Law 3 (1995) 583–910 (583ff).

[114] Vgl dazu ausführlich *Ronzitti*, Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity (1985). *Ronzitti* unterscheidet aber diesen Sachverhalt von jenem der eigentlichen humanitären Intervention, den er als völlig unzulässig qualifiziert. Siehe nur letzthin *Ronzitti*, Diritto internazionale dei conflitti armati 1998, 42ff. Vgl zum Bereich der Interventionen zum Schutz bzw zur Rettung eigener Staatsangehöriger auch *Ader*, Gewaltsame Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsbürger im Ausland (1988) sowie *Raby*, The Right of Intervention for the Protection of Nationals. Reassessing the Doctrinal Debate, Les Cahiers de Droit 1989, 441–493.

[115] Dies war zB anlässlich der US-amerikanischen Interventionen in Grenada (1983) bzw in Panama (1989) der Fall.

2. Interventionen zum Schutz von Angehörigen eines Drittstaates bzw des Staates der Intervention

Interventionen dieser Art, die zum Kernbereich jener Maßnahmen zählen, die heute unter dem Titel „humanitäre Intervention" laufen, beruhen auf einem erweiterten Ansatz als nun nicht mehr allein Mitglieder des Personenverbandes eines Staates schutzwürdig erscheinen, sondern potentiell die „humanitas". Von seinen Ursprüngen her war dieses Konzept allerdings nicht so breit gefasst, als Anlass für Interventionen vorwiegend die Diskriminierung kulturell bzw religiös verwandter Minderheiten war.[116] Nicht zuletzt das Aufkommen einer universellen Menschenrechtskonzeption hat dann den potentiellen Anwendungsbereich dieses Interventionskonzepts erheblich erweitert.

3. Interventionen bei humanitären Notlagen in so genannten „failed states"

Das Phänomen des „gescheiterten Staates", der aufgrund einer inneren Zerrüttung nicht mehr imstande ist, seine völkerrechtlichen Rechte und Pflichten vollumfänglich wahrzunehmen, ist in der Völkerrechtsgeschichte nicht neu. Neu ist allerdings die Häufung dieses Phänomens sowie der Umstand, dass die damit zusammenhängenden Ereignisse zunehmend stärker auf internationaler Ebene wahrgenommen werden. Wie schon oben erwähnt, ist der Bereich der „innerstaatlichen Zuständigkeit"[117] dazu bestimmt, immer enger definiert zu werden.[118] Dies hat zur Folge, dass eine immer größere Zahl von Vorfällen, die in der Vergangenheit jeder Positionsnahme durch die Staatengemeinschaft entzogen waren, nunmehr auf völkerrechtlicher Ebene Relevanz entfalten. Steht nun zudem die Handlungsfähigkeit des Staates, ja seine Subjektivität zur Diskussion, so wird auch der Schutzwall der „domaine reservée" rings um die an und für sich noch in innerstaatlicher Zuständigkeit verbleibenden

---

[116] So die Interventionen Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands im Jahr 1827 auf Seiten Griechenlands im Kampf gegen die Türkei.

[117] Zum Konzept der „innerstaatlichen Zuständigkeit" vgl *Arangio-Ruiz*, Le domain réservé – L'organisation internationale et le rapport entre le droit international et le droit interne, Hague Recueil des Cours 1990-IV.

[118] Bereits der Ständige Internationale Gerichtshof hat die innerstaatliche Zuständigkeit als „essentially relative question" bezeichnet und dabei festgehalten, dass diese vom Entwicklungsstand der internationalen Beziehungen abhänge. Vgl Tunis-Morocco Nationality Decrees Case, PCIJ 1923, ser B Nr 4, zitiert nach *Fonteyne*, The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention. Its current validity under the UN Charter, California Western International Law Journal 2 (1974) 203–270 (241). Vgl auch *Isensee*, Weltpolizei für Menschenrechte – Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, JZ 1995, 421–430 (421).

Sachgebiete geschwächt. Gerade die Vorfälle im Libanon, im früheren Jugoslawien, in Liberia und in Somalia, um nur einige rezente Beispiele zu nennen, zeigen, dass die Staatengemeinschaft bzw einzelne Staaten, die den Anspruch erheben, für diese zu handeln,[119] davon ein Handlungsrecht, ja eine Handlungspflicht ableiten. Die Interventionsschwelle kann hier also als niederer erachtet werden und auch die legitimitätsverleihende – rechtlich im Übrigen nach wie vor unerlässliche – Betrauung durch die VN scheint in diesen Fällen freigebig erteilt worden zu sein. Dies zeigt sich sehr deutlich hinsichtlich der Intervention in Somalia.[120]

Nach dem Sturz der Regierung *Siad Barre* Anfang 1991 war Somalia ohne effektive Regierung und die sich befehdenden Clans versetzten das Land in einen anarchischen Zustand, der einer „präkontraktuellen" Situation im Sinne von *Hobbes* vergleichbar war. Der sich dadurch ergebenden humanitären Katastrophe stand die Staatengemeinschaft, gerade angesichts der rein innerstaatlichen Natur des Konflikts, anfänglich eher hilflos und untätig gegenüber. Erst als mit dem formellen Ansuchen des somalischen Geschäftsträgers bei den VN, der freilich kaum mehr als effektiver Repräsentant einer somalischen Regierungs angesehen werden konnte,[121] die Hürde der innerstaatlichen Zuständigkeit überwunden war, verhängte der Sicherheitsrat unter Bezugnahme auf Kapitel VII der Satzung ein Waffenembargo.[122] Durch weitere Resolutionen wurde das Engagement der VN fortlaufend ausgedehnt.[123] Dieser Prozess gipfelte schließlich innerhalb eines knappen Jahres in der Annahme der Resolution 794 vom 3. Dezember 1992, durch welche eine humanitäre Intervention beschlossen wurde. Auf diese Resolution wird nachfolgend noch einzugehen sein, und zwar in Zusammenhang mit der Prüfung der Frage, inwieweit der Sicherheitsrat damit die Anwendungsvoraussetzungen für Kapitel-VII-Maßnahmen neu definiert hat.

Völlig neu in der Praxis des Sicherheitsrates ist in dieser Resolution nämlich der ausschließliche Verweis auf eine innerstaatliche humanitäre Katastrophe als auslösender Grund für die Feststellung einer Friedensbedrohung, die – neben dem Friedensbruch und der Angriffshandlung – Voraussetzung für die Aktivierung von Maßnahmen nach Kapitel VII der

---

[119] Vgl zu diesem Themengebiet *Herdegen*, Die Geschäftsführung ohne Auftrag (negotiorum gestio) im Völkerrecht, in *Doehring*-FS (1989) 303.

[120] Vgl zu den diesbezüglichen Ereignissen ausführlich *Pape*, Humanitäre Intervention (1997) 183.

[121] Ibid 187.

[122] Res 733 vom 23. 1. 1992.

[123] Vgl dabei vor allem Res 751 vom 24. 4. 1992, durch welche eine Friedenstruppe (UNOSOM) eingerichtet sowie eine „United Nations Operation in Somalia" ins Auge gefasst wurde.

Satzung darstellt. Die Tatsache, dass sich die Zwangsmaßnahmen gegen einen „gescheiterten Staat"[124] richteten, hat in der Literatur zT zu der Annahme geführt, dass diese Maßnahmen gar keine Gewaltanwendung darstellten.[125] Schon jetzt kann festgehalten werden, dass der „failed state" unter der Perspektive der Zwangsmaßnahmen zwar einen Sonderfall darstellt, dass dieser Sonderfall aber noch lange nicht einen grundsätzlichen Abgang vom Prinzip des Gewaltverbots rechtfertigt.

4. Interventionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen in ansonsten funktionierenden Staatswesen

Derart motivierte Eingriffe stellen den zentralen Typus der humanitären Intervention dar, die auch als „zwischenstaatliche Zwangsanwendung zur Gewährleistung der Menschenrechte"[126] definiert wurde. Nachfolgend soll aber – soweit keine nähere Spezifikation erfolgt – unter dem Begriff „humanitäre Intervention" ein anderes, erweitertes Konzept Verwendung finden.

Die Intervention kann einseitig oder kollektiv vorgenommen werden, wobei die rechtliche Qualifizierung der betreffenden Maßnahmen – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – variiert. Als einseitige humanitäre Intervention soll hier auch jene verstanden werden, die von einer Gruppe von Staaten vorgenommen wird. Entscheidend ist, dass die Legitimierung der Maßnahmen nicht durch ein zentrales, übergeordnetes völkerrechtliches Organ erfolgt, sondern durch einen oder mehrere Staaten, die die Legitimität ihrer Maßnahmen schlicht und einfach behaupten. Mit dem Ausdruck „kollektive humanitäre Intervention" wird hier dagegen auf Maßnahmen Bezug genommen, die vom Sicherheitsrat der VN autorisiert wurden. Spätestens seit dem Inkrafttreten der Satzung der VN wird die Zulässigkeit einer einseitigen humanitären Intervention überwiegend abgelehnt, und Skepsis besteht auch hinsichtlich des Rechts der VN, ob dieses die Grundlage für eine (kollektive) Intervention bieten kann.

C. Einseitige und kollektive humanitäre Interventionen

1. Einseitige humanitäre Interventionen

Die einseitige, von einem Einzelstaat oder von mehreren Staaten vorgenommene humanitäre Intervention hat in der Völkerrechtsgeschichte

---

[124] Vgl dazu auch *Osinbajo*, Legality in a Collapsed State, the Somali Experience, ICLQ 1996, 910–923.

[125] Vgl *Herdegen*, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt im Völkerrecht. „The Failed State", BDGV 1995 (1996) 49–85 (61).

[126] Vgl *Pauer* (FN 108).

eine lange Tradition. In der Völkerrechtswissenschaft können die Befürworter humanitärer Interventionen bis auf *Hugo Grotius* – und damit auf die Ursprünge dieser Wissenschaft selbst – zurückverfolgt werden.[127] Daran anschließend sind in der Völkerrechtsliteratur bis 1945 zahlreiche Befürworter,[128] aber auch Gegner[129] (wenn auch in der Minderzahl) dieser Interventionen festzustellen. Die Position der Befürworter gründet sich zT auf eine naturrechtliche Sichtweise des Völkerrechts, zT wird sie durch die ohnehin vorherrschende bellum-iustum-Lehre ermöglicht. Später wurde die Interventionslehre zusehends stärker zu einer Ausnahmeregelung für eine Ausnahmesituation umgeformt, weshalb weder der Abgang von der naturrechtlichen Sichtweise noch die generelle Ächtung des Krieges durch den Briand-Kellog-Pakt des Jahres 1928[130] eine Trendwende in der Beurteilung der Zulässigkeit von mit militärischen Zwangsmaßnahmen verbundenen Interventionen in der Völkerrechtslehre einleiten konnten.

Bei den Gegnern überwiegt die strikte Souveränitätsbetonung sowie der Verweis auf die Missbrauchsgefahr. Was den ersten Aspekt anlangt, so wurde diese Position gerade durch das Fehlen einer übergreifenden Menschenrechtsordnung ermöglicht, die – anknüpfend an die moderne Terminologie[131] – erga omnes-Verpflichtungen begründen hätte können. Was den zweiten Aspekt anlangt, ist diese Argumentation bemerkenswert aktuell. Es handelt sich um den Hauptgrund, der in einer rechtspolitischen Betrachtungsweise einer entsprechenden Rechtsentwicklung bisher entgegenstand. Auch die unterschiedlichen Auffassungen zwischen einigen – die Zulässigkeit von Interventionen bejahenden – westlichen Industriestaaten und zahlreichen – Interventionen ablehnenden – Entwicklungsländern lässt sich auf diese Missbrauchsproblematik zurückführen.[132]

Nun wird zwar überwiegend für die Zeit vor 1945 das Bestehen eines gewohnheitsrechtlich determinierten Rechts auf humanitäre Intervention

---

[127] Vgl *Grotius*, De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres (1646) Lib II, Cap XXV, Para VIII.

[128] Vgl hinsichtlich der Befürworter *Pufendorf, Emer de Vattel, Bluntschli, Dupuis, Fauchille, Mandelstam, Rougier, Rivier, Wheaton* und *Westlake*. Weitere Nachweise finden sich bei *Pauer* (FN 108).

[129] Vgl zB *Heffter, von Liszt, Mamiani, Pradier-Fodéré, Tanoviceanu*. Weitere Nachweise finden sich bei *Pauer* (FN 108).

[130] Vgl *Beyerlin*, Humanitarian Intervention, EPIL 2 (1995) 926–933 (927).

[131] Vgl dazu den Barcelona Traction-Fall, ICJ Reports 1970.

[132] Vgl die Ausführungen des IGH im Korfu-Kanal-Fall, ICJ Reports 1949, 35:

„The Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of the policy of force such as has, in the past, given rise to most serious abuses and as such cannot, whatever be the present defect in international organisation, find a place in international law. Intervention [...] would be reserved for the most powerful States, and might easily lead to perverting the administration of justice itself."

behauptet; die zahlreichen Fälle der Praxis, die unter diesem Titel eine Rechtfertigung finden sollen, lassen sich aber bei näherer Betrachtung nur schwerlich als konsistente Staatenpraxis in diesem Zusammenhang qualifizieren.[133] Die nach dem Wiener Kongress von 1815 einsetzenden Fälle humanitärer Intervention waren, soweit sie mit Gewaltanwendung verbunden waren, praktisch ausschließlich gegen das Osmanische Reich gerichtet.[134] Die Ableitung gewohnheitsrechtlicher Regeln aus diesen Vorgängen ist auch deshalb schwierig, weil die humanitäre Zielsetzung kaum je das einzige Motiv der Handlung war, sondern regelmäßig von interessensstrategischen Gesichtspunkten überlagert wurde.[135] ZT haben sich einzelne Intervenienten nicht einmal die Mühe gemacht, ihre sonstigen Intentionen im Rahmen einer auch humanitär motivierten Aktion zu verhehlen.[136]

Insgesamt geben also weder die Staatenpraxis noch die geäußerte opino iuris für diese Zeit Anlass, von einem eigenen Rechtsinstitut der humanitären Intervention zu sprechen, dessen Charakteristikum in einer besonderen völkerrechtlichen Legalität der Zwangsausübung liegen sollte. Vielmehr war die Qualifizierung als „humanitär" darauf ausgerichtet, in einem handlungspolitischen Umfeld, das noch kein Gewaltmonopol einer zentralen Institution kannte, diesen Maßnahmen eine besondere rechtspolitische Legitimität zuzuerkennen.

---

[133] Vgl auch *Franck/Rodley*, After Bangladesh. The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, AJIL 1973, 273.

[134] Vgl *Le Fur*, L'intervention pour cause d'humanité, in: Vitoria et Suarez – Contribution des thélogiens au droit international moderne (1939) 237, zitiert nach *Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen (1996) 35. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts trat mit der Intervention der USA im Jahr 1898 in Kuba ein neuer Akteur auf diesem Gebiet auf den Plan, der die Rechtsentwicklung hierzu, insb durch Interventionen in der westlichen Hemisphäre, im 20. Jahrhundert wesentlich beeinflussen sollte.

[135] Die Hintergründe der bekanntesten Interventionsfälle des 19. Jahrhunderts (England, Frankreich und Rußland im Griechischen Unabhängigkeitskrieg 1821–1830; England und Frankreich im Königreich Beider Sizilien 1856; Frankreich im Libanon 1860/61 zum Schutz der christlichen Bevölkerung; verschiedene europäische Mächte auf dem Balkan seit 1875; USA auf Kuba 1898) sind zB bei *Endemann* zusammengestellt.

[136] Vgl zB den Londoner Vertrag vom 6. Juli 1827 zwischen Großbritannien, Frankreich und Rußland, durch welchen eine Intervention im griechischen Unabhängigkeitskrieg vereinbart wurde. Dieser Vertrag enthält in der Präambel folgende Passage:

„– pénétrées de la nécessité de mettre un terme à la lutte sanglante, qui [...] apporte chaque jour de nouvelles entraves au Commerce des États Européens et donne lieu à des Pirateries

– animées du désir d'arreter l'effusion du sang, et de prévenir les maux de tout genre que peut entrainer la prolongation d'un tel état de choses".

Zitiert nach *Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen 12 unter Verweis auf *Parry*, Consolidated Treaty Series 77 (1826–27) 307 (308f).

Mit der Gründung der Vereinten Nationen wandelt sich das Bild völlig. Was zuvor erlaubt schien, ohne auf einen expliziten positiven Rechtssatz des Völkerrechts gründbar zu sein, war nunmehr schwerlich mit dem im Zentrum des Satzungsrechts stehenden Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen vereinbar.

Nach überwiegender Auffassung[137] wurde mit Art 2 Abs 4 SVN ein umfassendes Gewaltverbot begründet, das lediglich zwei Ausnahmen kennt: Selbstverteidigung nach Art 51 SVN sowie Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Satzung. Angesichts des weit gehenden Versagens des Systems der kollektiven Sicherheit – auch der zu Beginn der 90er Jahre ausgebrochene Optimismus, das Ende des Ost-West-Konfliktes könne diesbezüglich eine Trendwende einleiten, war wohl verfrüht – hat nun zu unterschiedlichen Bemühungen geführt, das durch Art 2 Abs 4 SVN sanktionierte Gewaltverbot zu relativieren. Dieses Bemühen ist praktisch seit dem Inkrafttreten der Satzung in der US-amerikanischen Literatur feststellbar, hat aber auch in der deutschen Literatur Anhänger gefunden.[138] Insgesamt sind diese Bemühungen jedoch kaum erfolgreich verlaufen.

So wurde beispielsweise darauf verwiesen, dass Art 2 Abs 4 SVN Gewaltanwendung nur dann untersage, soweit sie „gegen die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates" gerichtet sei.[139] Wie aber überzeugend belegt wurde, ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung, dass die genannte Wendung nur zu dem Zweck angefügt wurde, um einen besonderen Schutz für kleinere Staaten zu schaffen, nicht aber, um die Tragweite der Bestimmung einzuschränken.[140] Ebenso wenig kann die Wendung „oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist" als Rechtfertigung für humanitäre Interventionen herangezogen werden. Im Gegenteil: Durch den indirekten Verweis auf die zentrale Zielbestimmung in der Satzung, auf Art 1 Abs 1, der die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der

---

[137] Vgl *Falk*, Legal Order in a Violent World (1968) 339; *Kewenig*, Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in *Schaumann* (Hrsg), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung (1971) 175–217 (183); *Brownlie*, Humanitarian Intervention, in *Moore* (ed), Law and Civil War in the Modern World (1974) 217f; *Jiminez de Arechaga*, RdC I (1978) 116; *Henkin*, RdC IV (1989) 154; *Randelzhofer*, Article 2 (4), in *Simma* (ed), The Charter of the United Nations – A Commentary (1995) 106–128; *Malanczuk*, Akehurst's Modern Introduction to International Law (1997) 306ff.

[138] Vgl letzthin *Herdegen* (FN 125), der von der Notwendigkeit einer „teleologischen Reduktion" in der Interpretation des Art 2 Abs 4 ausgeht.

[139] Ibid.

[140] Vgl *Beyerlin* (FN 130).

internationalen Sicherheit zum Gegenstand hat, wird die Absolutheit des Gewaltverbots sogar noch betont.[141]

Dasselbe gilt für die Versuche einer Ausweitung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungsrechts bzw hinsichtlich der Behauptung einer Fortgeltung des gewaltsamen Selbsthilferechts: Eine überzeugende Begründung, weshalb hierdurch dem Gewaltverbot derogiert werden sollte, kann damit nicht geliefert werden.[142] Weder das positive Satzungsrecht noch eine historische Auslegung der Satzungsbestimmungen erlauben eine solche Neuinterpretation. Der Konflikt zwischen absolutem Schutz der staatlichen Souveränität vor gewaltsamen externen Eingriffen und der Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechten über Staatsgrenzen hinweg ist keineswegs neu und musste auch den Vätern der Satzung gewärtig sein. Dennoch ist eine bewusste Entscheidung zugunsten des erstgenannten Aspekts getroffen worden.

Nun stellt sich die Frage, ob damit schon das letzte Wort zu diesem Thema gesprochen ist. Ist es vorstellbar, dass eine nicht nur der Friedenswahrung, sondern auch – und zunehmend stärker – dem Menschenrechtsschutz verpflichtete Staatengemeinschaftsordnung über völkermordähnliche Vorfälle einfach hinwegsieht, nur weil in einem abschließend geregelten System der Gewaltausübung ein Hauptakteur aufgrund eines (bewussten oder unbewussten) Konstruktionsfehlers in der Mehrzahl der Fälle handlungsunfähig bleibt? Welchen Sinn macht eine mit großem Aufwand betriebene Pflege und Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, wenn die VN gerade die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen, jene, die die Existenz der Personen und damit die Basis für jede weitere Schutzüberlegung betreffen, nicht verhindern können?

In der US-amerikanischen Literatur wurden zahlreiche Versuche unternommen, diesen Zwiespalt abzumildern und über eine vermittelnde Interpretation das Gewaltverbot enger auszulegen. Es zeigt sich, dass die wiederholt festzustellende Tatsache, wonach US-amerikanische Autoren eher humanitäre Interventionsmaßnahmen als zulässig erachten denn kontinentaleuropäische, im Übrigen weniger auf eine unterschiedliche ideologisch-politische Grundhaltung zurückzuführen ist als auf den abweichenden methodischen Ansatz. Da in Europa in der völkerrechtlichen Diskussion in der Regel streng rechtlich-dogmatisch argumentiert wird, ist der 1945 durch die Charta der Vereinten Nationen gesetzte Spielraum rasch

---

[141] Vgl *Malanczuk* (FN 137), der den Verweis auf die „Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und das Völkerrechts" im selben Absatz dem erstgenannten Prinzip unterordnet.

[142] Vgl dazu im Detail *Pauer* (FN 108).

ausgetastet und das Fehlen einer expliziten rechtlichen Grundlage für humanitäre Interventionen bzw das Vorliegen eines klaren Verbots solcher Maßnahmen wird zur Kenntnis genommen. „Gewissenskonflikte" auf der rechtspolitischen Ebene werden dadurch abzumildern versucht, dass kontinuierlich auf das wohl schlagkräftigste Argument in diesem Zusammenhang verwiesen wird, nämlich auf die Tatsache, dass eine Interventionsbefugnis die Gefahr erheblichen Missbrauchs aufwerfen müsste.[143]

Im US-amerikanischen Bereich werden hingegen andere Ergebnisse vor allem deshalb erzielt, weil die Herangehensweise an die Materie eine andere ist: Die Auslegung wird sehr stark von politikwissenschaftlichen Ansätzen bzw von einem „policy-oriented-approach" geprägt. In diesem Zusammenhang sollen hier einige Stellungnahmen zur Interventionsproblematik von *Michael Reisman*, der den von *Myres S. McDougal* und *Harold D. Lasswell* begründeten „New Haven Approach"[144] fortführte, wiedergegeben und kurz diskutiert werden.[145]

So schreibt *Reisman* in „Nullity and Revision" (1971):

„As a historical interpretation, the position of Lauterpacht, Jessup and Waldock is quite accurate. From the standpoint of the contemporary needs of the international community, however, it is clearly outmoded. Only in the most exceptional cases will the United Nations be capable of functioning as an international enforcer, in the vast majority of cases, the conflicting interests of diverse public order systems will block any action. A rational and contemporary interpretation must conclude that Art 2 (4) suppresses self-help insofar as the organization can assume the role of enforcer. When it cannot, self-help prerogatives revive."[146]

Reisman erkennt der Position des absoluten Gewaltverbots, das allein durch die in der Satzung vorgesehenen Ausnahmen durchbrochen wird, nur mehr historische Bedeutung zu. Er stellt auf die aktuellen Bedürfnisse der Staatengemeinschaft ab und leitet daraus die Notwendigkeit einer Neuinterpretation des Art 2 Abs 4 SVN ab.

Dagegen können einmal rechtsdogmatische Bedenken in der Form geltend gemacht, dass ein solcher Ansatz nicht mit den völkerrechtlichen

---

[143] Dagegen wird allerdings zu Recht eingewandt, dass die Gefahr einer missbräuchlichen Anwendung einer Norm noch nicht ausreicht, um ihr die Existenzberechtigung zu versagen. Vgl nur *Higgins*, Problem and Process (1994) 247.

[144] Vgl dazu grundlegend *Myres S McDougal*, International Law, Power and Policy. A Contemporary Conception, RdC 1953, 137–258 sowie in deutscher Sprache *Schreuer*, New Haven Approach und Völkerrecht, in *ders* (Hrsg), Autorität und internationale Ordnung (1979) 63; *Fastenrath*, Lücken im Völkerrecht (1991) 78.

[145] Von den nachfolgenden Reisman-Zitaten werden die ersten drei wiedergegeben nach *Pauer* (FN 108).

[146] Vgl 850.

Auslegungsgrundsätzen in Einklang zu bringen ist, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention verankert sind.[147] Es trifft zu, dass die vorbereitenden Arbeiten nur ergänzendes Auslegungskriterium darstellen und im Mittelpunkt der Auslegung die gewöhnliche Bedeutung der Bestimmungen in ihrem Zusammenhang steht. Aktuelle Sachzwänge können aber nicht als „Zusammenhang" gesehen werden, der der Norm eine neue, die Wortlautschranke verletzende Bedeutung geben könnte. Die erwähnten Zwänge können allerdings dazu führen, dass eine neue Norm an die Stelle der alten gesetzt wird oder dass die alte Norm unbeachtet bleibt (desuetudo) und mit der Zeit sich eine neue völkergewohnheitsrechtliche Norm herausbildet. Nichts dergleichen ist bis heute belegbar. Auch die zahlreichen Verletzungen des Gewaltverbots in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg haben an der Geltung dieser Regel nichts geändert.

Des Weiteren wäre eine Entwicklung, aufgrund derer ein Staat immer dann zur Selbsthilfe schreiten darf, wenn das System der kollektiven Sicherheit versagt, wohl auch kaum wünschenswert. Die Ausübung des Vetorechts im Sicherheitsrat würde regelmäßig das Recht des Stärkeren aktivieren.

An einer anderen Stelle führte *Reisman* Folgendes aus:

„The problem can be approached from the standpoint of the contemporary meaning of Art 2 (4), an apparently blanket proscription of the unilateral use of force which had relevance at least in the paper world of the Charter, when read in conjunction with the implementive programs of Chapter VII of that instrument. Unfortunately, the programs of Charter VII were never realised. Hence, a continuing strict interpretation of Art 2 (4) would be an invitation to lawbreakers who would anticipate a paralysis in the Security Council's decision dynamics, which is by no means unrealistic.

A more realistic policy formulation would recognize the present inability of the world community to move to the implementation of Chapter VII and would therefore accept the partial suspension of the full thrust of Art 2 (4)."[148]

Ganz abgesehen davon, dass *Reisman* auch hier keine überzeugende Rechtsgrundlage anbieten kann, die eine Neuinterpretation des Gewaltverbots erlauben würde, ist selbst seine „Policy-Überlegung" angreifbar: Es ist nämlich keineswegs gesichert, dass eine weite Auslegung des Gewaltverbots eine Einladung für Rechtsbrecher darstellt. Es kann durchaus auch das Gegenteil behauptet werden: Das Gewaltverbot einmal

[147] Vgl Teil III Abschn 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention 1969, Art 31 und 32.

[148] Vgl *Reisman*, Sanctions and Enforcement, in *Black/Falk* (eds), The Future of the International Legal Order 3 (1971) 273–235.

relativiert, könnte bald eine Spirale der Gewaltanwendung einsetzen, die das betreffende Verbot gänzlich zum Hinfall bringen könnte.

In folgender Passage bringt *Reisman* die Notwendigkeit der engen Interpretation des Gewaltsverbots in unmittelbaren Zusammenhang mit dem Themenkomplex der humanitären Intervention:

„In circumstances in which an authoritative organ of the United Nations or of a relevant regional organization either cannot act or cannot act with sufficient dispatch, individual or coordinated collective non-UN humanitarian intervention is permitted as a substitute or functional enforcement of international human rights."[149]

Auch hier bleibt der Autor aber eine befriedigende rechtsdogmatische Begründung für diese Auffassung schuldig.

In einem Leitartikel im American Journal of International Law fasste *Reisman* im Jahr 1984 noch einmal seine Sichtweise zur Reichweite des Gewaltverbots zusammmen und lieferte dabei zahlreiche Argumente, die bereits in der Vergangenheit in der Literatur intensiv diskutiert worden waren, gleichzeitig aber auch eine Neuformulierung vieler dieser Positionen, die eine aufmerksame Betrachtung verdienen, wenn ein Ausweg aus dem Dilemma gesucht werden soll, das durch die parallele Existenz eines strikten Gewaltverbots und der offenkundigen humanitären Notwendigkeit von Interventionen in Einzelfällen konstituiert wird. So schreibt *Reisman*:

„Article 2(4), like so much in the Charter and in contemporary international politics, rests on and must be interpreted in terms of this key postulate of political legitimacy in the 20th century. Each application of Article 2(4) must enhance opportunities for ongoing self-determination. Though all interventions are lamentable, the fact is that some may serve, in terms of aggregate consequences, to increase the probability of the free choice of peoples about their government and political structure."[150]

.....

„One should not seek point-for-point conformity to a rule without constant regard for the policy or principle that animated its prescription, and with appropriate regard for the factual constellation in the minds of the drafters."[151]

.....

---

[149] Vgl *Reisman*, Humanitarian Intervention to Protect the Ibos, in *Lillich* (ed), Humanitarian Intervention and the United Nations (1973) 167.

[150] Vgl *Reisman*, Coercion and Self-Determination. Construing Charter Article 2(4), AJIL 1984, 642–645 (644).

[151] Ibid.

„Coercion should not be glorified, but it is naive and indeed subversive of public order to insist that it never be used, for coercion is a ubiquitous feature of all social life and a characteristic and indispensable component of law. The critical question in a decentralized system is not whether coercion has been applied, but whether it has been applied in support of or against community order and basic policies, and whether is was applied in ways whose net consequences include increased congruence with community goals and minimum order."[152]

Auf einige dieser Argumente liefert *Oscar Schachter* überzeugende Entgegnungen. In erster Linie weist er darauf hin, dass Verletzungen des Gewaltverbots, denen keine Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates folgen, keineswegs ohne Konsequenzen für den Friedensbrecher bleiben[153] und verweist hierbei auf die vielfältigen indirekten Sanktionsmittel des Völkerrechts.

Was *Reismans* These anlangt, Art 2 Abs 4 SVN müsse in den Dienst der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gestellt werden, schreibt *Schachter*:

„In presenting this far-reaching thesis, Reisman regrettably does not adequately explicate the grounds on which it is based. He does not tell us whether his assertions rest on such empirical findings as the positions taken by governments (in words or conduct) or on the „expectations" of peoples derived from patterns of conduct or on strongly felt popular demands. ... The first doubt concerns the assertion that „the main purpose" of international law is the „enhancement" of „ongoing self-determination". This is said to be obvious; no independent support is given for the proposition."[154]

.....

„... from the very inception of the present Charter system, there has been general agreement that the rule against unilateral recourse to force (except in self-defense) is a fundamental tenet of international law. In recent years, it has been widely characterized as jus cogens. To argue that it must now be „reinterpreted" so as to subordinate its prohibition to the right of states to overthrow despotic governments by force is a radical departure from that principle."[155]

Schachter weist weiters darauf hin, dass *Reismans* Neuinterpretation des Art 2 Abs 4 SVN eine neue Rechtsgrundlage für einen gerechten Krieg schaffen würde, ohne dass damit der Friedenssicherung gedient würde:

---

[152] Ibid 645.

[153] Vgl *Schachter*, The legality of pro-democractic invasion, AJIL 1984, 645–650.

[154] Ibid 647.

[155] Ibid 648.

„That invasions may at times serve democratic values must be weighed against the dangerous consequences of legitimizing armed attacks against peaceful governments."[156]

Insgesamt erscheint die Argumentation *Oscar Schachters*, was die Reichweite des Art 2 Abs 4 SVN anlangt, weit eher befürwortbar als jene *Michael Reismans*. Weder ist es auf der positiven Ebene bislang zu einer Revision dieses Artikels gekommen noch stünde eine solche im Interesse der Friedenssicherung bzw der Demokratisierung nationaler Rechtsordnungen.

Dennoch verbleibt ein gewisses Unbehagen, wenn dieser rechtspositivistische Befund den Handlungsspielraum bereits völlig ausgelotet hätte und auf eine einseitige, nichtautorisierte Intervention gegenüber schwer wiegenden Menschenrechtsverletzungen das volle Sanktionsinstrumentarium des Völkerrechts Anwendung finden müsste. Am grundsätzlichen Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen ist auf jeden Fall festzuhalten. Dennoch kann sich im Falle von schwer wiegenden Menschenrechtsverletzungen ein Graubereich zwischen Recht und Politik auftun, der vielfältige Aktionsmöglichkeiten von Einzelstaaten eröffnet, die im weiteren Sinne unter den Oberbegriff der „humanitären Intervention" subsumiert werden können. Dabei ist eine Vielzahl von Handlungen, die nicht in Zwangsmaßnahmen bestehen, ohne weiteres zulässig. In Extremsituationen können diese Maßnahmen unter Umständen jedoch nicht mehr greifen. Hier wird ein einseitiges Handeln zwar auch grundsätzlich Staatenverantwortlichkeit auslösen,[157] doch kann ein Behelf, der die Regel wahrt und gleichzeitig effiziente Abhilfe ermöglicht, darin liegen, dass diese Situation sanktionslos bleibt.

2. *Voraussetzungen und Konsequenzen einseitiger humanitärer Interventionen*

Verwendet man wie hier einen erweiterten Begriff der Intervention, so ergibt sich ein breites Spektrum von Maßnahmen, das unter dem Oberbegriff der „humanitären Intervention" angesichts von Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten offen steht.

Diese Sanktionen sind äußerst vielfältiger Natur und werden von Juristen, die im nationalen Rechtsdenken geschult sind, häufig nicht als

---

[156] Ibid.

[157] *Ian Brownlie* vergleicht diese Situation mit der rechtlichen Beurteilung der Euthanasie. „Euthanasia is unlawful, but doctors on occasion commit technical breaches of the law, for example, by administering massive drug dosages which accelerate coma and death. It is very generally assumed that legalizing euthanasia would alter the moral climate and produce harmful abuse." Vgl *Brownlie*, Humanitarian Intervention, in *Moore* (ed), War in the Modern World (1973) 217–228 (223).

solche erkannt oder verstanden.[158] Insgesamt wird dem Völkerrecht dadurch ein Beachtungsgrad gesichert, der jenem von Regeln nationaler Rechtsordnungen nicht im Mindesten nachsteht.[159]

Auf der untersten Ebene der Offensivität kann die Mobilisierung der öffentlichen Meinung angesetzt werden. Je nach Intensität der betreffenden Maßnahmen kann damit aber ein beachtlicher Druck ausgeübt werden, der für die verantwortlichen Entscheidungsträger des Staates, in welchem Menschenrechtsverletzungen begangen werden, einschneidende Konsequenzen haben kann.[160] So kann dadurch der außenpolitische Handlungsspielraum eingeschränkt werden, wodurch Rückwirkungen auch auf die innenpolitische Situation resultieren können (Stärkung der Opposition bzw Festigung des Widerstandes in nichtdemokratischen Systemen). Die enge Verknüpfung von Außenpolitik und Außenwirtschaft[161] tut ein Übriges, um den außenpolitischen „good will" zu einem wertvollen (andererseits aber auch sehr delikaten) Instrument der Politik zu machen. Wird eine Missbilligung durch eine internationale Institution – beispielsweise durch eine Resolution oder einen Staatenbericht – ausgesprochen, so wird dieser, in Abhängigkeit von der Autorität der betreffenden Institution, eine noch größere Relevanz beizumessen sein.

---

[158] Wie *Franck* gezeigt hat, wird Recht ua im Sinne von *Kelsen* mit einer „Zwangsordnung" gleichgesetzt, die scharf abgegrenzt wird von Verpflichtungssystemen vorwiegend moralischer oder soziologischer Natur. Damit werde das Völkerrecht als Rechtsordnung nur insoweit wahrgenommen als es über Durchsetzungsinstrumentarien verfüge, die mit jenen nationaler Rechtsordnungen vergleichbar seien. Dies ist aber nur in Einzelbereichen der Fall. Tatsächlich verfüge das Völkerrecht aber über eine ausgeprägte Verpflichtungsstruktur, die auch wirksam durchsetzbar sei: „A sense of obligation pulls state in the direction of compliance with norms which, on the one hand, are not coercively mandated by a global sovereign, but, on the other hand, do not obligate solely on the basis of states' grace and favor. Though states' compliance with the rules may be voluntary, states' obligation to them is not. Nations, or those who govern them, recognize that the obligation to comply is owed by them to the community of states as the reciprocal of that community's validation of their nations' statehood."

Vgl *Franck*, The Power of Legitimacy among Nations (1990) 195ff.

[159] Vgl *Neuhold*, Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen „Kosten-Nutzen-Analyse", Jahrbuch für internationales Recht (GYIL) 1976, 371; *Henkin*, How Nations Behave (1979); *Akehurst*, A modern introduction to international law (1987); *Fischer/Köck*, Allgemeines Völkerrecht (1991) 6f.

[160] Vgl *Fisler Damrosch*, Enforcing international law through non-forcible measures, RdC 1997 (1998) 19f, die auf die Möglichkeit einer „mobilization of shame", gegebenenfalls unterstützt durch die Tätigkeit von NGOs (human rights monitoring) hinweist.

[161] Es ist hier nicht der Ort, um diese Thematik breiter abzuhandeln. Nur kursorisch sei aber auch auf die enge Verflechtung von Außenwirtschaft und Binnenwirtschaft verwiesen, die ebenfalls für eine unmittelbare Binnenrelevanz der außenpolitischen Präsentation eines Staates – zB hinsichtlich seiner menschenrechtlichen Situation – spricht.

Einen nächsten Schritt stellt dann die Einschränkung von Mitgliedschaftsrechten in internationalen Organisationen bzw überhaupt der Ausschluss von diesen Einrichtungen dar. Unmittelbar daran anschließend kann der Abbruch politischer und wirtschaftlicher Beziehungen erwähnt werden sowie der breite Bereich der Nichtanerkennung.[162] Angesichts der Bedeutung, die der Anerkennung in einer horizontal strukturierten Rechtsordnung wie der völkerrechtlichen zukommt, in der Tatsachen als Rechtstatsachen vielfach erst auf der Grundlage eines positiven Willensentscheids der Staaten als Rechtserzeuger und Rechtsanwender zur Kenntnis genommen werden,[163] ist die Nichtanerkennung ein äußerst wirksames Instrument, wenn ein bestimmtes Verhalten eines Staates nicht hingenommen werden soll.

Völkerrechtliche Normen im humanitären Bereich gewinnen außerdem stark an zusätzlicher Effektivität, wenn – wie gegenwärtig feststellbar – die individuelle Verantwortlichkeit ausgedehnt wird und auch eine konkrete Ahndung erfährt. Belege dafür sind die in Gang befindliche Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs,[164] die Einrichtung von zwei speziellen Strafgerichtshöfen für die Verfolgung schwerer Verletzungen des Kriegs- und Humanitätsrechts im ehemaligen Jugoslawien sowie in Ruanda[165] und schließlich die zunehmende Bereitschaft nationaler Gerichte, die Strafverfolgung von im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen.[166]

Im Vergleich zum nationalen Recht verfügt das Völkerrecht also über ein viel reichhaltigeres Spektrum an Sanktionen aufgrund von Rechtsverletzungen, das hier nur angedeutet werden konnte.[167] Die Wirksamkeit dieser Sanktionen variiert sehr stark nach Maßgabe der jeweiligen konkreten Situation und der Intensität der zwischenstaatlichen Beziehungen. Da

---

[162] Vgl dazu *Zivier*, Die Nichtanerkennung im modernen Völkerrecht (1969) sowie *Frowein*, Non-Recognition, EPIL 10 (1987) 314–316.

[163] Vgl hinsichtlich der Anerkennung von Staaten *Hilpold*, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan, AVR 4 (1993) 387–408.

[164] In der Nacht vom 17. auf den 18. 7. 1998 wurde von einer Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom das Gründungsstatut des Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet.

[165] Vgl die Resolutionen des Sicherheitsrates 827/1993 (Jugoslawien) und 955/1994 (Ruanda).

[166] Beispielhaft sei auf den im Herbst 1998 von Spanien an Großbritannien gerichteten Antrag auf Auslieferung des chilenischen Ex-Diktators *Augusto Pinochet* verwiesen.

[167] Vgl für eine rezente Darstellung dieses Instrumentariums unter besonderer Berücksichtigung der Position der USA *Fisler Damrosch* (FN 125). Vgl auch *Reisman*, Hollow Victory. Human Intervention and Protection of Minorities, ASIL-Proceedings 1997, 431–438, der zudem noch auf die Bedeutung präventiver Maßnahmen zB im Wege der Einführung von Minderheitenschutzbestimmungen sowie auf die Rolle der NGOs zur Konfliktverhütung verweist.

die Interaktion der Staaten kontinuierlich an Konsistenz gewinnt, eröffnen sich auch immer neue Ansatzpunkte für mögliche Sanktionen und gleichzeitig gewinnen diese auch potentiell an Nachdruck. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass der Spielraum für Maßnahmen, die unter einen erweiterten Begriff der humanitären Intervention fallen können, ständig zunimmt und dass deshalb die Verletzung von erga omnes-Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich zusehends stärker im Ausland wirkungsvoll geahndet werden kann.

Schon erwähnt wurde aber, dass in bestimmten Extremsituationen die erwähnten Mechanismen nicht mehr oder zu spät greifen. Das Problem mit diesem Kernbereich im Problemfeld der humanitären Intervention liegt nun darin, dass es gilt, völkermordähnliche Vorfälle zu verhindern, ohne die Grundregel des Gewaltverbots selbst anzugreifen. Einerseits ist in einer strikt positivistischen rechtsdogmatischen Diskussion kein Spielraum gegeben, am Gewaltverbot der Charta zu rütteln, andererseits muss ein Massenmorden, in dem sich der Staat gegen das eigene Volk kehrt, im eklatanten Widerspruch zum Geist der Satzung stehen, einer Satzung, die auch Frucht einer weltweiten Auflehnung gegen ein Regime dieser Art ist. Liegen einmal Umstände dieser Art vor, so überzeugt ein Verweis auf eine Missbrauchsgefahr auf der rechtspolitischen Ebene nicht mehr.[168] Die Gefahr liegt hier freilich in einer zirkulären Argumentation: Gerade weil es schwierig erscheint, die genannten Umstände objektiv nachzuweisen, kann auch eine Missbrauchsgefahr nicht zur Gänze ausgeschlossen werden. Um diese Gefahr so weit wie möglich einzugrenzen, sind seit längerem Bemühungen in der Völkerrechtslehre im Gange, objektive Kriterien zu erarbeiten, anhand derer eine konkrete Problemlage beurteilt werden soll und an die Handlungsoptionen geknüpft werden können. Der wohl autoritativste Kriterienkatalog wurde im Rahmen der ILA erarbeitet und ist in deren Third Interim Report des Jahres 1974 enthalten:[169]

„1. There must be an imminent or ongoing gross human rights violation.

---

[168] Vgl *Fonteyne*, The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention. Its current validity under the UN Charter, California Western International Law Journal 2 (1974) 203–270, der *Rolin-Jacquemyns*, Note sur la Théorie du Droit d'intervention, Revue de Droit International et de Legislation Comparee 8 (1876) 675, mit folgender Feststellung zitiert: „It is a big mistake, in general, to stop short of recognition of an inherently just principle, [merely] because of the possibility of non-genuine invocation".

[169] Vgl Third Interim Report of the Sub-Committee on the International Protection of Human Rights by General International Law, ILA Report of the Fifty-Sixth Conference 217, 1974.

2. All non-intervention remedies available must be exhausted before a humanitarian intervention can be commenced. (See also criteria 9.)

3. A potential intervenor before the commencement of any such intervention must submit to the Security council, if time permits, its views as to the specific limited purpose the proposed intervention would achieve.

4. The intervenor's primary goal must be to remedy a gross human rights violation and not to achieve some other goal pertaining to the intervenor's own self-interest.

5. The intent of the intervenor must be to have as limited an effect of the authority structure of the concerned State as possible, while at the same time achieving its specific limited purpose.

6. The intent of the invenor must be to intervene for as short a time as possible, with the intervenor disenganging as soon as the specific limited purpose is accomplished.

7. The intent of the intervenor must be to use the least amount of coercive measures necessary to achieve its specific limited purpose.

8. Where at all possible the intervenor must try to obtain an invitation to intervene from the recognized government and thereafter cooperate with the recognized government.

9. The intervenor, before its intended intervention, must request a meeting of the Security Council in order to inform it that the humanitarian intervention will take place only if the Security Council does not act first. (See also criteria 2 & 3.)

10. An intervention by the United Nations is preferred to one by a regional organization, and an intervention by a regional organization is preferred to one by a group of States or an individual State.

11. Before intervening, the intervenor must deliver a clear ultimatum or „peremptory demand" to the concerned State insisting that positive actions be taken to terminate or ameliorate the gross human rights violations.

12. Any intervenor who does not follow the above criteria shall be deemed to have breached the peace, thus invoking Chapter VII of the Charter of the United Nations."[170]

Zwei Anmerkungen sind zu diesem Kriterienkatalog erforderlich:

- Trotz der wohl durchdachten, in sich schlüssigen Struktur dieses Katalogs kann auch dieser eine missbräuchliche Anrufung dieser Kriterien nicht verhindern. ZT wird die Überprüfungsproblematik nur auf eine andere Ebene verlagert.

[170] Ibid, zitiert nach *Lillich*, Humanitarian Intervention through the United Nations. Towards the Development of Criteria, ZAÖRV 1993, 557–575 (562f).

– Es sei auch noch einmal hervorgehoben, dass hier die strikt positivrechtliche Ebene bereits verlassen wurde. Will man hier nicht überhaupt explizit naturrechtlich argumentieren,[171] so muss doch die ausgeprägte politikwissenschaftliche Komponente dieses Ansatzes offen gelegt werden. Diese erscheint – wie erwähnt – dadurch gerechtfertigt, dass die Regelungsproblematik zu einer Situation geführt hat, in der ein nach außen nach wie vor erforderliches striktes Festhalten am Gewaltverbot auf der Durchsetzungsebene häufig dadurch abgeschwächt wird, dass Sanktionen ausbleiben, wenn humanitäre Interventionen erfolgen, die bestimmten Kriterien genügen und die im Besonderen der Aufrechterhaltung des Weltfriedens insgesamt dienlich sind.

Das wohl wichtigste Beispiel einer einseitigen humanitären Intervention ist jenes Indiens in Ostpakistan, eine Intervention, die schließlich zur Entstehung des unabhängigen Staates Bangladesh geführt hat.

Nachdem der politische Prozess in Ostpakistan im Jahr 1970 auf eine Abspaltung dieses Gebietes hinzudeuten schien, versuchte Pakistan diesen Prozess militärisch zu unterbinden. Mit der Ausrufung des Staates Bangladesh begann im Frühjahr 1971 ein offener Bürgerkrieg, der zu einer Gewalteskalation bislang unbekannten Ausmaßes mit 3 Millionen Toten, 20 Millionen Vertriebenen innerhalb von Bangladesh und 10 Millionen Flüchtlingen führte.[172] Indien bezog im Laufe dieser Auseinandersetzungen zunehmend deutlicher Position zugunsten von Bangladesh, und zwar durch die Gewährung von Zuflucht für die Aufständischen, durch Waffenlieferungen und schließlich durch Beteiligung an den militärischen Auseinandersetzungen. Darauf erklärte Pakistan am 4. Dezember 1971 Indien den Krieg, den jedoch Indien für sich entschied, womit gleichzeitig auch die Unabhängigkeit von Bangladesh sichergestellt war. Selbst auf dem Höhepunkt der Gewalthandlungen, als das Vorgehen der pakistanischen Armee völkermordähnliche Züge annahm, blieb der Si-

---

[171] Laut *Seidl-Hohenveldern* baut ein Großteil der heutigen Völkerrechtslehre auf einem „säkularisierten, rationalisierten, auf soziologische Erkenntnisse gestützten Naturrecht" auf. Dies gelte auch für jene Autoren, die nicht wahrhaben wollten, dass naturrechtliche Gedankengänge ihre Darstellungen beeinflußten. Vgl *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht (1997).

[172] Vgl dazu *Nanda*, A Critique of the United Nations Inaction in the Bangladesh Crisis, Denver Journal of International Law and Policy 1972, 59; *Nanda*, Selfdetermination in International Law. The Tragic Tale of Two Cities – Islamabad (West-Pakistan) and Dacca (East-Pakistan), AJIL 1972, 321; International Commission of Jurists, The Events in East-Pakistan 1971 (1972); *Franck/Rodley*, After Bangladesh. The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, AJIL 1973, 275–305; *Buchheit*, Secession (1978) 198–215; *Pauer*, Die humanitäre Intervention (1985) 161–165.

cherheitsrat untätig und ohne Einschreiten der indischen Armee hätte die humanitäre Katastrophe in Ostpakistan zweifelsohne noch größere Proportionen angenommen. Im Sicherheitsrat war eine Verurteilung Indiens – aus politischer Perspektive sicherlich aufgrund der guten Beziehungen zur UdSSR – ausgeblieben und die Staatengemeinschaft insgesamt verhielt sich bemerkenswert zurückhaltend gegenüber diesem an sich eindeutigen Fall der Verletzung des Gewaltverbots.[173] Auch wenn man berücksichtigt, dass Indien zT aus einer Position der Selbstverteidigung, zT aus strategischen, nicht uneigennützigen Erwägungen heraus gehandelt hat, könnte aus diesem Vorfall die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Staatengemeinschaft Verstöße gegen das Gewaltverbot anders beurteilt, wenn diese in einer Extremsituation (auch bzw vorwiegend) mit humanitären Zielsetzungen vorgenommen werden.

Vergleichbare Schlussfolgerungen legt die Intervention Tansanias in Uganda im Jahr 1979 nahe. Dabei beseitigten die tansanischen Truppen die acht Jahre währende Schreckensherrschaft *Idi Amins*, die hunderttausende von Opfern gefordert hatte. Unmittelbarer Anlass für den tansanischen Einmarsch war die Besetzung eines umstrittenen Grenzstreifens durch ugandische Truppen, weshalb die tansanische Aktion auch Züge eines Selbstverteidigungsaktes trägt. Im Ergebnis überwog jedoch der humanitäre Charakter der Intervention, die einem geradezu sprichwörtlich gewordenen Gewaltregime ein Ende setzte. Dies äußerte sich dann auch in der Reaktion der Staatengemeinschaft, die – mit wenigen Ausnahmen – sehr zurückhaltend auf diesen Vorfall reagierte, den humanitären Aspekt der Aktion zumindest implizit gegenüber der Verletzung der territorialen Souveränität Ugandas aufrechnete und allein Interesse an der Wiederherstellung dieser Souveränität zeigte, ohne dabei aber Tansania zu verurteilen.

Dass dieses Ergebnis aber nicht unbedingt verallgemeinerungsfähig ist, zeigte die Beurteilung der fast zeitgleich ablaufenden Intervention Vietnams in Kambodscha.[174]

Hier wurde mit der Machtergreifung der Roten Khmer ein Terrorregime installiert, das trotz der geringen Informationen, die nach außen drangen, das Weltgewissen wachrüttelte, ohne dass jedoch irgendeine Maßnahme gesetzt worden wäre.

Als im Jahr 1978 kambodschanische Truppen mehrfach auf vietnamesisches Territorium vordrangen und vietnamesische Einheiten in Gefechte verwickelten, nahm Vietnam Anfang 1979 diese Vorfälle zum Anlass,

---

[173] Der Sicherheitsrat verlangte allein einen Truppenabzug „as soon as possible". Vgl SC Res 307 vom 21. 12. 1971.

[174] Vgl *Klintworth*, Vietnam's Intervention in Cambodia, International Law 1989.

auf breiter Front in Kambodscha einzudringen. Die kambodschanischen Truppen mussten sich sehr rasch auf einen Guerillakrieg verlegen, während in Phnom Peng eine neue Regierung unter *Heng Samrin* eingesetzt wurde. Obwohl auch Vietnam – wie Tansania im Rahmen der Intervention in Uganda – auf eine Grenzverletzung reagierte (wobei dies in beiden Fällen – wenn überhaupt – nur für die ersten Verteidigungshandlungen als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden konnte) und im Ergebnis durch den Einmarsch ein menschenverachtendes Regime beseitigt wurde, das seinesgleichen in der Nachkriegsgeschichte nicht kannte,[175] protestierten die Volksrepublik China und die USA, aber auch zahlreiche andere westliche Staaten, gegen diese Intervention. Damit wird im Grundsatz eine Haltung zum Ausdruck gebracht, wonach die Souveränität des Staates Kambodscha bzw, aus einer anderen Perspektive, das Interesse an der Eindämmung des durchaus gegebenen vietnamesischen Expansionsstrebens, höher einzuschätzen ist als jenes an einer Beendigung des systematischen Massenmordens.[176] Auch innerhalb der VN erfuhr der humanitäre Aspekt keineswegs eine höhere Gewichtung als jener der Souveränität.[177]

Dieser Vorfall zeigt, dass die Duldung einer einseitigen humanitären Intervention durch die Staatengemeinschaft nicht mehr als eine Eventualität ist,[178] und dies selbst dann, wenn durch die Intervention die Fortset-

---

[175] Dem vietnamesischen Einmarsch dürfte ein beachtlicher Teil der gegenwärtigen kambodschanischen Bevölkerung ihr Leben verdanken.

[176] Es soll allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass die Haltung vieler Staaten zur Frage der humanitären Intervention äußerst inkonsequent bzw stark von politischen Erwägungen geprägt ist. Betrachtet man zB die von den USA hierzu eingenommene Position, so war diese einerseits von einer weit gehenden Ablehnungen humanitärer Interventionsmaßnahmen gekennzeichnet, soweit diese durch andere Staaten vorgenommen wurden. Die USA selbst setzten in der Nachkriegszeit jedoch zahlreiche Handlungen, die – in Verbindung mit anderen Begründungen – dem Bereich der humanitären Intervention zugerechnet wurden (so die Intervention in der Schweinebucht 1961, in der Dominikanischen Republik 1965, in Vietnam seit den 60er Jahren, 1983 in Grenada, 1985 in Libyen, 1986 in Nicaragua sowie über die vermutliche Mitwirkung an verschiedenen Regierungsumstürzen in Lateinamerika). Diese Maßnahmen stießen auf den scharfen Protest der UdSSR, die aber ebenfalls vor Interventionen wie zB 1956 in Ungarn, 1968 in der CSSR oder 1979 in Afghanistan nicht zurückschreckte.

[177] Vgl die Res 34/22 vom 14. November 1979 und 35/6 vom 22. Oktober 1980 sowie die weiteren jährlichen Resolutionen der Folgejahre. *Falk* betont, dass durch die Aufforderung zum Truppenrückzug sogar die Gefahr einer erneuten Machtergreifung der Roten Khmer in Kauf genommen worden sei. Vgl *Falk*, The Complexities of Humanitarian Intervention. A New World Order Challenge, Michigan Journal of International Law 2 (1996) 491–513 (504).

[178] Damit wird letzten Endes auch die Herausbildung einer allgemeinen Norm in diesem Bereich praktisch ausgeschlossen. Dazu schreibt *Bowett*: „nations of the world will not accept international rules that yield a different answer to the question of whether an

zung extremster Menschenrechtsverletzungen unterbunden wird. Wenn dies auch in vielen Fällen bedauerlich erscheinen mag, so wurden dennoch weder durch den Text der SVN noch durch die nachfolgende Rechtsentwicklung im Wertesystem der Staatengemeinschaft menschenrechtliche Gesichtspunkte den Kernelementen der mitgliedstaatlichen Souveränität vorgeordnet. Zweifelsohne erfährt die Staatensouveränität eine zunehmend stärkere Beschneidung: in ihrer Außenbegrenzung, was ihre Reichweite anlangt; in ihrer inneren Dimension, was die Ausnahme immer größerer Felder vom Bereich der innerstaatlichen Zuständigkeit betrifft. Das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen ist jedoch zweifelsfrei eine Regelung, die die Grundfeste der Souveränität absichern soll und hier können Ausnahmen – wie erwähnt – nur indirekt, stillschweigend und nicht einmal als Ausdruck einer allgemeinen Regel geduldet werden. Rein rechtlich ist die Völkerrechtsverletzung auch hier gegeben, doch bleibt die Sanktion durch die Staatengemeinschaft gegebenenfalls aus bzw wird diese gemildert.[179, 180]

---

action is legal depending on the identity of the actor". Vgl *Bowett*, International Incidents. New Genre or New Delusion?, Yale Journal of International Law 1987, 386 (388).

[179] *Beyerlin* erkennt diesen Mechanismus für den Fall jener mit militärischen Zwangsmaßnahmen verbundenen humanitären Interventionen an, die den relativ geringsten Einschnitt in die Souveränität eines anderes Staates bedeuten, nämlich für jene Interventionen, die auf den Schutz von Staatsangehörigen im Ausland gerichtet sind. Vgl *Beyerlin* (FN 130).

Einen partiell verschiedenen Ansatz wählt *Henkin* „It may be permissible to intervene by limited force strictly for the purpose of protecting and liberating hostages when the territorial state is unable or unwilling to protect or liberate them; it is not permissible to overthrow a government to that end – as Vietnam did in Cambodia, and the United States in Grenada." Vgl *Henkin*, Use of Force. Law and Policy, in *Henkin* et al, Right v Might (1991) 37–69 (56). An anderer Stelle bezeichnet *Henkin* diese Regel auch als „Entebbe-Prinzip". Vgl *Henkin*, Humanitarian Intervention, in *Henkin/Hargrove*, Human Rights. An Agenda for the Next Century (1994) 383–403 (387).

Während die rechtliche Zulässigkeit von Interventionen zur Befreiung von Geiseln somit ausdrücklich als Möglichkeit in den Raum gestellt wird, werden alle übrigen Formen der gewaltsamen humanitären Interventionen als unzulässig qualifiziert. Diese strikte Gegenüberstellung einzelner Formen gewaltsamer humanitärer Interventionen schließt eine Flexibilisierung des zugrundeliegenden Ansatzes aus. In einer dynamischen Betrachtung scheint hier von folgender Überlegung ausgegangen zu werden: Die Notwendigkeit, einzelne Menschenleben zu schützen überwiegt gegenüber dem unbedingten Schutz staatlicher Souveränität. Der Schutz einer größeren Anzahl von Menschen verlangt jedoch einen weit schwereren Eingriff in die nationale Souveränität. Die Gewichtung in der Abwägung der einzelnen Rechtsgüter verschiebt sich und die Unverletzlichkeit der Souveränität ist nunmehr höher einzuschätzen, wobei zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass die potentiellen Schutzadressaten in der Regel Bürger desjenigen Staates sind, in welchem die Intervention erfolgen müsste. Diese strikte Dichotomie zwischen „zulässig" und „verboten" lässt sich für diese Fragestellung jedoch keineswegs eindeutig aus dem positiven Völkerrecht herleiten, wie überhaupt das Denken in sich wechselseitig ausschlie-

Die Aufgabenstellung, diese Sachlage rechtlich einzuordnen, wird durch den Umstand erschwert, dass die endgültige Beurteilung einer Intervention, die moralisch-politisch tendentiell zu befürwortende Zielsetzungen verfolgt, auch vom Ausgang der Initiative abhängig gemacht wird.[181] Damit kommt auch hier das im Völkerrecht allgegenwärtige Effektivitätsprinzip zum Tragen. Dabei stehen Effektivität und Legitimitätsgesichtspunkt nicht wie so oft in einem antinomischen Spannungsverhältnis, sondern wirken gemeinsam in dieselbe Richtung – nunmehr in einem Konkurrenzverhältnis zu einer traditionell definierten Legalität.

Das Ergebnis der Analyse in diesem Bereich ist also durch die Wahl des methodischen Ansatzes vorbestimmt: Wer allein auf usus und opinio iuris der (regional oder universell) definierten Staatengemeinschaft zur Fragestellung der humanitären Intervention abstellt kann sicher sein, dass es einen positiven Titel für einseitige humanitäre Interventionen nicht gibt und voraussichtlich nie geben wird.[182] Bleibt man an diesem Punkt der Analyse stehen, so läuft man allerdings Gefahr, strukturkonservierend zu argumentieren bzw zu wirken und letztlich auch den völkergewohn-

---

ßenden Kategorien, generell ein Grundparadigma der Rechtstheorie, für den Bereich der Selbstbestimmung und der humanitären Intervention allzuviele Fragen offen lässt. Vgl dazu ausführlich *Brietzke*, Self-Determination, or Jurisprudential Confusion. Exacerbating Political Conflict, Wisconsin International Law Journal 1995, 69–132 mit einem Plädoyer für einen dialektischen Ansatz.

[180] In der angloamerikanischen Literatur findet dieser Ansatz schon seit längerem Ausdruck im sog „double level-approach". Vgl dazu insb die verschiedenen Beiträge von *Franck, Frey-Wouters, Wright, Falk* und *Lillich* in *Lillich* (ed), Humanitarian Intervention and the United Nations (1973). Gegen diese Formalisierung einer bestehenden Praxis ist solange nichts einzuwenden, wie deutlich wird, dass diese nur beschreibende Natur im Hinblick auf Verhaltensweisen hat, die nur zT rechtlich zulässig sind. Jede Formalisierung birgt aber die Gefahr in sich, den jeweiligen Satz als Ausdruck einer geltenden Rechtsregel auszugeben. Selbst ein Ansatz, der die – vollständige oder partielle – außerrechtliche Natur seines Inhalts hervorzukehren vermag, birgt eine nicht unerhebliche Gefahr eines Missverständnisses bzw sogar einer Instrumentalisierung in sich: Er kann nämlich als Ausdruck einer gewünschten positivrechtlichen Regelung gesehen werden. Wie hier deutlich zu machen versucht wird, liegt aber Sinn und Zulässigkeit dieses Ansatzes gerade in seiner fehlenden Positivierung. *Fonteyne* (FN 118) insb 246ff, der dem „double level-approach" gerade diese Aufgabe beimessen möchte.

[181] So zu Recht *Isensee* (FN 118). Treffend charakterisiert wurde dieser Umstand im Übrigen schon im vorigen Jahrhundert von *Harcourt*, der zur Intervention ausführte: „[I]ts essence is illegality, and its justification is its success. Of all things, at once the most unjustifiable and the most impolitic is an unsuccessful Intervention." Vgl *Harcourt*, Neutrality of Intervention? in: Letters by Historicus on Some Questions of International Law (1863) 41, zitiert nach *Crawford*, Democracy and International Law, LXIV BYIL 1993 (1994) 113–133 (127f).

[182] Aufgrund der obigen Ausführungen kann zudem davon ausgegangen werden, dass es einen solchen Titel auch historisch nie gegeben hat.

heitsrechtlich garantierten Kernbestand der Menschenrechte in Frage zu stellen.[183]

Andere Ansätze, wie zB der oben beschriebene double-level approach, die in Extremsituationen für humanitäre Interventionen eine Ausnahmeregelung zumindest in der Form einer Dispens von Sanktionen vorsehen, müssen sich freilich den Vorwurf der Utopie gefallen lassen, der umso ausgeprägter sein wird, je stärker im erwähnten Verhalten der Staatengemeinschaft nicht eine bloße Möglichkeit, sondern eine rechtliche Verpflichtung gesehen wird.

3. Kollektive militärische Zwangsmaßnahmen

Wenn einseitigen humanitären Interventionen überwiegend mit großer Skepsis begegnet wird, so zeigt sich bei kollektiven, vom Sicherheitsrat autorisierten Maßnahmen ein anderes Bild. Diese Form der Intervention wird häufig von Lehre und politischer Praxis begrüßt, wenn nicht sogar gefordert und rechtlich ohne weiteres als zulässig qualifiziert. Eine nähere Betrachtung wirft jedoch auch auf dieses Institut ein anderes Licht.

Da dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zusteht,[184] obliegt es diesem, gegebenenfalls Zwangsmaßnahmen zu beschließen.[185] Voraussetzung für den Beschluss einer Zwangsmaßnahme

---

[183] Die Gewährung völkergewohnheitsrechtlich fundierter menschenrechtlicher Mindestgarantien erfolgt aufgrund einer Verpflichtung gegenüber allen anderen Staaten, nicht unmittelbar aufgrund einer Verpflichtung gegenüber dem Einzelnen als Völkerrechtssubjekt. Vgl *Ipsen*, Völkerrecht (1990) 666. Die Annahme der Existenz solcher Verpflichtungen setzt auch entsprechende Interventionsrechte voraus.

Für eine Spezifikation des Kernbestandes an Menschenrechten auf der Grundlage des Völkergewohnheitsrechts vgl *Pauer* (FN 108), *Pape* (FN 120) sowie *Blanke* (FN 108), die ua unter Verweis auf Art 3 der vier Genfer Konventionen zum Schutz der Kriegsopfer vom 12. August 1949 sowie (*Blanke*) auf Art 7 des Status des Internationalen Strafgerichtshofs folgende grundlegende Menschenrechte zum humanitären Mindeststandard zählt: das Recht auf Leben; das Recht auf körperliche Unversehrtheit; das Recht, nicht gefoltert oder einer anderen unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung unterworfen zu werden; das Recht, nicht in Sklaverei oder Knechtschaft gehalten zu werden; das Recht, nicht aus rassischen, weltanschaulichen oder ähnlichen Gründen diskriminiert oder verfolgt zu werden.

Die elementare Natur dieser Verbürgungen bedeutet aber, dass ihr Schutz gerade in Extremsituationen relevant wird, in denen häufig Maßnahmen unterhalb der Schwelle der Gewaltanwendung keine Wirkungen mehr zeitigen.

[184] Vgl Art 24 SVN.

[185] Ob im Ersatzwege, im Falle der Beschlussunfähigkeit des Sicherheitsrates, eine solche Befugnis auch der Generalversammlung zusteht, ist zweifelhaft. Die für die Begründung einer solchen Befugnis üblicherweise herangezogene „Uniting-for-Peace"-

nach Kapitel VII der Satzung ist die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung.[186] In Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen kommen die ersten beiden Anlässe als Grundlage für einen diesbezüglichen Beschluss des Sicherheitsrates in Frage. Ob Menschenrechtsverletzungen, selbst schwer wiegendster Art, als Bedrohung (oder gar Bruch) des *internationalen* Friedens[187] qualifiziert werden, ist jedoch strittig.

Schon vorab ist festzuhalten, dass ein solcher Tatbestand – wenn überhaupt – allein durch besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen realisiert werden kann. Alle sonstigen Menschenrechtsverletzungen bleiben zwar nicht sanktionslos. Wie gezeigt, kann solchen mit dem gesamten Instrumentarium der nicht mit Zwangsgewalt verbundenen Interventionen begegnet werden und kein Staat kann sich in diesem Zusammenhang auf seine ausschließliche innerstaatliche Zuständigkeit berufen.

Hinsichtlich Rechtsgrundlage und Instrumentarium ist aber ein Rückgriff auf Kapitel VII SVN ausgeschlossen; hinsichtlich des Interventionszieles darf grundsätzlich nicht auf das politische System abgestellt werden.[188]

Resolution (GA Res 377 (V) vom 7. 11. 1950), ist Episode geblieben und kann kaum als Ausdruck einer neuen Rechtspraxis gewertet werden. Im Übrigen hat diese Frage nunmehr weit gehend allein theoretischen Charakter, weil aufgrund der quasi-universellen Zusammensetzung der Generalversammlung eine Konsensfindung in diesem Gremium gerade bei heiklen Fragestellungen wie jenen einer humanitären Intervention vor keinen günstigeren Vorzeichen steht als im Sicherheitsrat.

[186] Vgl Art 39 SVN: „The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."

[187] Zwar stellt Art 39 SVN nicht ausdrücklich auf den „internationalen" Frieden ab, wohl aber die Zielbestimmung in Art 1 Abs 1. Laut *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht (1984) 144 § 234 zeige das Beispiel Rhodesien, dass auch innere Zustände in einem Staat wie zB massive Menschenrechtsverletzungen eine objektive Verletzung des Weltfriedens darstellen könnten. Überwiegend werden aber Apartheid und Rassismus als Sonderfall gesehen, die nicht verallgemeinerungsfähig sind. Vgl *Frowein*, Article 39, in *Simma* (ed), The Charter of the United Nations – A Commentary (1995) 605–616 (612) Rz 21.

Auf den „internationalen" Frieden Bezug nimmt auch *Neuhold* in der Behandlung der Friedensbedrohung. Vgl *Neuhold*, Peace, Threat to, EPIL 3 (1997) 935–938.

[188] Bekannt ist folgende Feststellung des IGH: „adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law; to hold otherwise would make nonsense of the principle of state sovereignty". Vgl ICJ Report 1986, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, 131.

Dazu ist zweierlei anzumerken: Das politische System eines Staates wird häufig deshalb in der Interventionsfrage – zumindest indirekt – dennoch relevant, weil schwere Menschenrechtsverletzungen gerade in repressiven politischen Systemen geschehen.

Was nun die hier im Mittelpunkt stehenden schweren Menschenrechtsverletzungen anlangt, so hat der Sicherheitsrat in der Vergangenheit in der Regel behutsam darauf geachtet, die Feststellung einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruches nicht unmittelbar damit in Zusammenhang zu bringen.

Als wohl bedeutendster Fall, der für die Wahrnehmung eines Rechts auf humanitäre Intervention herangezogen werden kann, ist die Resolution des Sicherheitsrates Nr 688/1991 vom 5. 4. 1991 anzuführen. Auslösender Beweggrund für diese Resolution waren die völkermordähnlichen Vorfälle im Irak, wo nach der Zurückschlagung der Invasion in Kuwait die Regierung sich gegen die eigenen Minderheiten, die Schiiten im Süden, die Kurden im Norden kehrte. Hunderttausende von Flüchtlingen suchten Sicherheit in den benachbarten Staaten, wodurch diese Repression zu einem Krisenfaktor für die gesamte Region wurde. Gerade diese Verknüpfung von humanitären und strategisch-sicherheitspolitischen Erwägungen lässt es nun problematisch erscheinen, in der Resolution 688, in der an zwei Stellen das Vorliegen einer Friedensbedrohung festgestellt wird, ohne dass jedoch Bezug genommen wird auf Kapitel VII SVN und die in der Folge als Grundlage für die Errichtung von Schutzzonen im Nordirak herangezogen wurde, einen eindeutigen Präzedenzfall für die Einleitung einer kollektiven humanitären Intervention zu sehen. So könnte durchaus die Auffassung vertreten werden, dass für den Sicherheitsrat die durch die Massenflucht bewirkten grenzüberschreitenden Konsequenzen notwendige und hinreichende Bedingung für die Verabschiedung der Resolution 688 gewesen seien.[189] Am treffendsten dürfte aber die Auffassung sein, wonach durch die genannte Resolution bewusst eine Grauzone geschaffen wurde,[190] in der dringend notwendige humanitäre Maßnahmen gesetzt werden konnten, ohne dass damit notwendigerweise ein Präzedenzfall zum Thema „humanitäre Intervention" geschaffen worden wäre.

Weit deutlicher stand das humanitäre Element in der Resolution des Sicherheitsrates Nr 794 vom 3. Dezember 1992 im Vordergrund. Nachdem sich die ersten vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen, wie die Verhängung eines Waffenembargos oder die Entsendung eines „tech-

---

Akzeptiert man die Existenz eines „sich in Herausbildung befindlichen Rechts auf demokratische Regierung", das menschenrechtlich fundiert ist, so ist parallel dazu auch die Zulässigkeit von Interventionen unterhalb der Schwelle von Zwangsmaßnahmen zur Sicherstellung eben dieser demokratischen Herrschaft in Erwägung zu ziehen.

[189] So zB im Ergebnis *Alston*, The Security Council and Human Rights. Lessons to be Learned from the Iraq-Kuwait Crisi and its Aftermath, Australian Yearbook of International Law 1992, 132 und *Pape*, Humanitäre Intervention (1997) 168.

[190] So *Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen 195.

nical teams" als wirkungslos erwiesen hatten, griff der Sicherheitsrat Ende 1992 das Angebot der USA auf, Truppen nach Somalia zu entsenden.[191] Dabei nahm der Sicherheitsrat explizit auf die durch den Bürgerkrieg bewirkte humanitäre Katastrophe Bezug, um eine Intervention auf der Grundlage von Kapitel VII zu beschließen. Die Bezugnahme auf mögliche grenzüberschreitende Auswirkungen der Krise schienen nun als „Hilfskonstruktion"[192] nicht mehr erforderlich.[193] Es war vielmehr die „magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assitance", die als Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert wurden.[194]

Andererseits darf aber auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Präambel der Resolution 794 mit folgender Wendung beginnt: „recognizing the unique character of the present situation in Somalia [...]". Zu Recht wurde hierzu betont, dass der Verweis auf die Einzigartigkeit dieser Situation nicht nur den Interventionsbedarf herausstreichen sollte, sondern gleichzeitig die Entstehung eines Präzedenzfalles verhindern sollte.[195] Ob der Inhalt dieser Resolution außerhalb des Problembereichs des „failed state" verallgemeinerungsfähig ist, erscheint also fraglich.

Dieser Fall zeigt einmal mehr die Berechtigung der Warnung *Oscar Schachters* gegen „a tendency on the part of those seeking to improve the United Nations to prescribe sets of rules for future cases, usually overgeneralizing from past cases. Each crisis has its own configuration. Governments will always take account of their particular interests and the unique features of the case. While they can learn from the past, it is idle – and often counterproductive – to expect them to follow ‚codified' rules for new cases".[196]

---

[191] Ibid 271.

[192] Diesen Terminus hat *Tomuschat* hinsichtlich der Bezugnahme der Resolution 688 auf die internationalen Auswirkungen der Krise im Irak verwendet. Vgl *Tomuschat*, Die Zukunft der Vereinten Nationen, Europa-Archiv 1992, 42 (45).

[193] *Herdegen* (FN 125) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Hochstufung rein humanitärer Belange als Element der Weltfriedensordnung ohne Bezug auf zwischenstaatliche Rückwirkungen".

[194] Vgl auch *Lillich*, Humanitarian Intervention through the United Nations. Towards the Development of Criteria, ZAÖRV 1993, 557–575 (566f).

[195] Vgl *Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen 275.

[196] Vgl *Schachter*, Remarks, Proceedings – American Society of International Law (1992) 320. Vgl auch die Ausführungen von *Isensee*, Weltpolizei für Menschenrechte – Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, JZ 9 (1995) 421–430, der auf die fehlende Konsistenz und Konsequenz der Interventionspraxis der Vereinten Nationen verweist (428).

Diese Warnung ist gleichermaßen gegenüber dem anschließend zu erwähnenden Fall, der die Intervention auf Haiti betrifft, gerechtfertigt.

Nach der Vertreibung des Diktators *Duvalier* und einer nachfolgenden mehrjährigen Militärherrschaft wurde am 16. Dezember 1990 *Jean-Bertrand Aristide* zum neuen Präsidenten von Haiti gewählt. Schon am 29. September 1991 putschte jedoch das Militär unter General *Raoul Cédras* und eine Gewaltherrschaft mit schweren Menschenrechtsverletzungen setzte ein. Zahlreiche Einwohner Haitis versuchten diesem Regime durch Flucht in die umliegenden Staaten, insbesondere in die USA, zu entkommen. Der Sicherheitsrat verhängte zweimal ein Ölembargo unter Berufung auf Kapitel VII SVN,[197] wobei diese Interventionen rechtstechnisch dadurch erleichtert wurden, dass sich der geflüchtete Präsident *Aristide* unmittelbar nach dem Militärputsch mit einem Hilfeersuchen an den Sicherheitsrat gewandt hatte. Nachdem diese Maßnahmen weit gehend wirkungslos geblieben waren, beschloss der Sicherheitsrat mit Resolution 940 vom 31. 7. 1994 schließlich militärische Zwangsmaßnahmen. Obwohl in dieser Resolution Bezug genommen wird auf die schweren Menschenrechtsverletzungen auf Haiti, diese gleichsam als auslösendes Moment der Zwangsmaßnahmen herangezogen wurden und damit gleichzeitig ein Schulbeispiel für eine kollektive humanitäre Intervention vorliegen müsste, zeigt eine nähere Betrachtung dieser Resolution aber auch hier, dass eine Verallgemeinerung dieser Resolution problematisch wäre. Erneut beruft sich nämlich der Sicherheitsrat auf die Aufforderung zur Intervention durch die legitime Regierung *Aristides*. Dadurch, dass die Intervention im Einvernehmen mit der legitimen Regierung erfolgte, konnte zumindest die Fiktion gewahrt werden, dass die nationale Souveränität Haitis nicht verletzt würde.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass selbst der Sicherheitsrat im Rahmen seiner funktional als humanitäre Interventionen zu qualifizierenden Maßnahmen stets bemüht war, diesen schwer wiegenden Eingriff in die nationale Souveränität durch Hilfskonstruktionen bzw durch die Berufung auf die „Einzigartigkeit" der betreffenden Situation rechtlich weniger gravierend erscheinen zu lassen und auf jeden Fall Präzedenzwirkungen auszuschließen.

Zweifelsohne nehmen Menschenrechtsverletzungen in den 90er Jahren einen anderen Stellenwert in der Beurteilung von Krisensituationen durch den Sicherheitsrat ein als in der Zeit davor. Aus den vorliegenden Fällen kann aber noch nicht geschlossen werden, dass selbst schwer wiegende Menschenrechtsverletzungen an sich Maßnahmen nach Kapitel VII SVN rechtfertigen würden. Nicht einmal Resolution 794, die in

[197] Vgl Res 841/1993.

ihrem zentralen Inhalt der Behauptung eines Rechts auf kollektive humanitäre Intervention am nächsten kommt, legt eine solche Feststellung zwingend nahe. Zusehr wird in dieser Resolution – wie gezeigt – die Einzigartigkeit der betreffenden Situation betont.

Zuletzt sei auch noch die Frage angesprochen, ob der Sicherheitsrat eine humanitäre Problematik, die allein innerstaatliche Auswirkungen zeitigt, überhaupt als Friedensbedrohung oder Friedensbruch qualifizieren kann. Wie schon ausgeführt, wurde mit der Satzung der Vereinten Nationen wohl das Augenmerk auf die Friedenserhaltung *in den internationalen Beziehungen* gelegt und es stellt sich die Frage, ob dem Sicherheitsrat tatsächlich die Befugnis zusteht, die „internationalen Beziehungen" derart neu zu interpretieren, dass für diese Menschenrechtsverletzungen, deren Wirkungen sich rein innerstaatlich erschöpfen, ohne weiteres relevant sein müssten.[198] Zusätzliche Komplexität erfährt diese Situation durch den Umstand, dass hier Institute wie jenes der erga omnes-Verpflichtung hereinspielen, deren konkrete Tragweite noch in vielem offen zu sein scheint.[199] Erkennt man dem wie oben definierten Kernbestand der Menschenrechte erga omnes-Natur mit all den damit verbundenen Konsequenzen zu, die diesem Konzept von seinem Anspruch her an und für sich zugrunde liegen, so würde ein Eingriff in diese Rechte zwangsnot-

---

[198] Die Überzeugung, dass schwere Menschenrechtsverletzungen unmittelbar eine Gefahr für den Frieden darstellen können und somit Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII rechtfertigen können, wurde zB von *Bothe* vertreten. Vgl *Bothe*, The Legitimacy of the Use of Force to Protect Peoples and Minorities, in *Brölmann/Lefeber/Zieck*, Peoples and Minorities in International Law (1993) 289–299 (296). Vgl auch *Österdahl*, By All Means, Intervene!, Nordic Journal of International Law 1997, 241–271 (270f), die – aus einer interventionsfreundlichen Haltung heraus argumentierend – die Rechtsanwender auffordert, den Umstand zu nutzen, dass Art 39 nur die Wendung „Bedrohung des Friedens" und nicht „Bedrohung des internationalen Friedens" enthält.

[199] Hinsichtlich der mittlerweile äußerst umfangreichen Literatur zu den erga omnes-Verpflichtungen vgl zB *Picone*, Obblighi reciproci ed erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento, in *Starace* (ed), Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino, Studi e documenti sul diritto internazionale del mare (1983) 15ff; *Picone*, Interventi delle Nazioni Unite e Obblighi Erga Omnes, in *Picone*, Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale (1995) 517–578; *Frowein*, Die Verpflichtungen erga omnes und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, in *Mosler*-FS (1983) 242–262; *Simma*, Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Responses to Violations of Obligations erga omnes? in *Delbrück*, The future of international law enforcement, new scenarios – new law? (1993) 125–146; *Simma*, From Bilateralism to Community Interest in International Law, 250 RdC IV, 1994 (1997) 220–384; *Annacker*, The Legal Régime of Erga Omnes Obligations in International Law, AJPIL 1994, 131–166; *Annacker*, Die Durchsetzung von erga omnes-Verpflichtungen vor dem Internationalen Gerichtshof (1994); *Hilpold*, Der Osttimor-Fall (1996) 51ff; *Ragazzi*, The Concept of International Obligations Erga Omnes (1997).

wendig seine Wirkungen nicht mehr allein innerstaatlich erschöpfen, und ein Bruch des internationalen Friedens müsste in zahlreichen Fällen angenommen werden, denen die Staatengemeinschaft gegenwärtig rat- und tatenlos gegenübersteht. Zweifelsohne ist das Konzept der erga omnes-Verpflichtung von großer Bedeutung für die Herausbildung des Staatengemeinschaftsdenkens im Völkerrecht; von ihren institutionellen Vorkehrungen her als auch nach Maßgabe des herangereiften zwischenstaatlichen Konsenses ist die Völkerrechtsordnung aber noch weit davon entfernt, die erga omnes-Natur der in der Literatur damit in Zusammenhang gebrachten Normen in all ihren Konsequenzen zu akzeptieren. Das erga omnes-Konzept dient also eher dazu, tendentielle Entwicklungen im Verpflichtungscharakter bestimmter völkerrechtlicher Normen zu erklären als unmittelbar die Anspruchsgrundlage gegenüber bestimmten völkerrechtlichen Bestimmungen zu definieren. Angesichts des sehr breiten Interpretationsspielraum, der sich hier auftut, bedarf es Institutionen, die im Einzelfall klärend wirken. Aufgrund der von der SVN vorgegebenen Ordnung scheint diese Aufgabe dem Sicherheitsrat zuzufallen, wobei sich allerdings auch die Frage nach den Grenzen dieser Befugnis stellt. Mit anderen Worten: Ist Friedensbedrohung oder Friedensbruch all das, was der Sicherheitsrat derart qualifiziert oder unterliegt die Einschätzung des Sicherheitsrates einer nachfolgenden Prüfung nach Maßgabe objektiver Daten? Der IGH scheint sich im Lockerbie-Fall[200] für ein solches ausschließliches letztinstanzliches Qualifikationsrecht im eigenen Zuständigkeitsbereich ausgesprochen zu haben.[201] Unterscheidet man aber das prozedurale Kriterium des Fehlens einer Berufungsinstanz von dem substantiellen Kriterium des Fehlens einer inhaltlichen Beschränkung des diskretionären Entscheidungsspielraums,[202] so ist auch für den Sicherheitsrat davon auszugehen, dass er sich in einer Entscheidungsfindung über Friedensbedrohung oder Friedensbruch am objektiven Satzungsrecht zu orientieren hat,[203] so wie es sich auch aufgrund der nachfolgenden Praxis darstellt. Diese Überlegung stellt einen weiteren Grund dar, wes-

[200] Vgl ICJ Reports 1992, Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie.

[201] Für eine solche Befugnis auch in Zusammenhang mit humanitären Interventionen vgl *Malanczuck*, Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force (1993) 25 sowie *Henkin*, Humanitarian Intervention (FN 179).

[202] So *Tesón*, Collective Humanitarian Intervention (FN 83) unter Bezugnahme auf *Dworkin*, Taking Rights Seriously (1978) 31–39.

[203] So zutreffend *Tesón* (FN 83). *Henkin* (FN 179) spricht von „inherent, systematic" limitations hinsichtlich der Entscheidungsfindung des Sicherheitsrates und bezieht sich dabei auf die Notwendigkeit, eine Mehrheit von 9 aus 15 Stimmen zu erzielen sowie auf die Bedeutung staatlicher Unabhängigkeit und territorialer Souveränität, die vom Sicherheitsrat nicht unberücksichtigt gelassen werden können.

halb von der Erwartung ausgegangen werden kann, dass kollektive humanitäre Interventionen vom Sicherheitsrat auch in Hinkunft nur in sorgsam abgewogenen Ausnahmefällen beschlossen werden. Ebenso ist damit zu rechnen, dass der Sicherheitsrat auch in Zukunft Bedacht darauf nehmen wird, keine Präzedenzfälle zu konstituieren und in seinen Resolutionen jedes Anzeichen zu vermeiden, damit einen Beitrag zu einem System zu leisten, das die Bezeichnung „Recht der humanitären Intervention" tragen könnte.

IV. Schlussfolgerungen

Nachdem vorstehend ein breiter Bogen von der Prüfung eines behaupteten Rechts auf Sezession bis hin zur Frage der humanitären Intervention gespannt wurde, kann nun eine zusammenfassende Schlussfolgerung hinsichtlich der beiden genannten Rechtsinstitute versucht werden.

Was das behauptete Recht auf Sezession anlangt, so wurde gezeigt, dass von der Existenz eines solchen Rechts nicht ausgegangen werden kann, und zwar schon allein deshalb, weil es sich bei einer Sezession um ein Faktum handelt und nicht um ein Recht. Wäre in diesem Vorgang die Wahrnehmung eines Rechts zu sehen, so würde dies sofort zahlreiche – nahezu unlösbare – Fragestellungen aufwerfen, beginnend mit den Kriterien für die Prüfung eines solchen Anspruchs über die Frage der Abwicklung in einer dezentral organisierten Staatenwelt bis hin zur rechtspolitischen Frage der Konsequenzen für die globale Friedens- und Sicherheitsordnung. Die häufig aufgeworfene Frage, inwieweit Minderheiten ein Sezessionsrecht zustehe, kann somit nur als müßig bezeichnet werden und muss verneint werden.[204]

Die vielfältigen in der Literatur entwickelten „prozeduralen" Modelle zur Geltendmachung eines „Sezessionsrechtes" sind zT sehr wertvoll, weil sie mögliche Lösungsansätze und Handlungsalternativen für die involvierten Staaten, Bürgerkriegsparteien und internationalen Organisationen aufzeigen. Sie sind aber durchwegs an die politischen Akteure gerich-

---

[204] Diese Analyse bezieht sich allein auf die völkerrechtliche Ebene. Solle einer Minderheit oder Volksgruppe innerstaatlich durch das Verfassungsrecht ein Sezessionsrecht zuerkannt werden, so ist dieser Sachverhalt gesondert zu prüfen.

Erwähnt werden kann in diesem Kontext auch das bereits zitierte Urteil des kanadischen Supreme Court vom 20. August 1998 (FN 90). Darin wurde festgehalten, dass die kanadische Föderation verpflichtet ist, in gutem Glauben in Verhandlungen über eine Abspaltung Quebecs zu treten, soweit dies von dieser Provinz gewünscht wird. Die Grundlage für diese Verpflichtung wird jedoch nicht in einer Norm des Völkerrechts gesehen, sondern in der kanadischen Verfassungsordnung.

tet und mit dem Argumentationsinstrumentarium der Rechtspolitik konzipiert. Auf der rechtsdogmatischen Ebene sind sie bestenfalls unbeachtlich, nicht mehr als eine Utopie. Darin kann aber auch versteckt eine Positionsnahme zugunsten einer auf eine rechtliche Anerkennung der Sezession gerichteten Entwicklung zum Ausdruck kommen. Diese ist dann auf jeden Fall offen zu legen, um zu vermeiden, dass unter dem Deckmantel der politisch neutralen Beschreibung von Handlungsszenarien Prämissen gesetzt werden, die als quasirechtliche Vorgaben die zur Verfügung stehenden Optionen zugunsten der Sezessionsalternative einschränken.[205]

Aus dieser, zunächst ernüchternd erscheinenden Tatsache darf jedoch nicht der voreilige Schluss gezogen werden, dass eine Sezession in all ihren Voraussetzungen, Entwicklungen und Konsequenzen völkerrechtlich unbeachtlich sei.

Betrachtet man eine Sezession in ihrem prozeduralen Ablauf, so können sich darin, wie gezeigt, zahlreiche Umstände ereignen, die völkerrechtlich sehr wohl relevant sind. Zunehmend gibt es aber auch Anzeichen dafür, dass selbst der hier beschriebene Prozess als Ganzes eine gewisse Relevanz auf völkerrechtlicher Ebene entfaltet. Dies stellt keinen Widerspruch zur Feststellung dar, dass die Sezession ein Faktum ist. Während das Völkerrecht nämlich grundsätzlich keine Kriterien kennt, um ungerechtfertigte von gerechtfertigten Sezessionsansprüchen zu unterscheiden, scheint sich hinsichtlich der Abwicklung des Sezessionsvorganges die Vorstellung herauszuentwickeln, dass diese einem „due process" zu entsprechen habe. Für die Ermittlung der diesen „due process" kennzeichnenden Inhalte kann auf die Gesamtheit der einschlägigen universell und regional geltenden Völkerrechtsnormen Bezug genommen werden. Die Unbestimmtheit dieser Regel ist in zweierlei Hinsicht von Vorteil: Zum einen werden dadurch die für die Staatengemeinschaft potentiell destabilisierenden Konsequenzen verhindert, die aus einer antizipativ definierten „Verfahrensordnung der Sezession" resultieren können. Sezession als berechenbare Option ist von der Staatengemeinschaft wohl nach wie vor nicht gewollt. Zum anderen erlaubt diese Regelung eine Entscheidung nach Billigkeit, einem Kriterium, das in der modernen Streitbeilegungspraxis ständig an Bedeutung zu gewinnen

[205] Bedenken dieser Art sind zB gegenüber den Ausführungen von *Cass*, Re-Thinking Self-Determination. A Critical Analysis of Current International Law Theories, Syracuse Journal of International Law and Commerce 1992, 21–40. Die Autorin verlangt, ausgehend von der Prämisse, dass die Behandlung der Sezession als Faktum wenig befriedigende Ergebnisse gebracht habe, die Festlegung von Kriterien für die Inanspruchnahme eines Sezessionsrechts. Damit wird aber nicht die Klärung eines unpräzise geregelten Sachverhalts verlangt, sondern die Schaffung eines neuen Rechts.

scheint.[206] Diese „contextual justice" ermöglicht der Staatengemeinschaft, in einem konkreten Sezessionsfall ihre jeweilige Position unter Berücksichtigung aller aktuellen Referenzmaßstäbe der regionalen oder internationalen Wertegemeinschaft zur Geltung zu bringen. Das Instrument dazu ist dasjenige der (humanitären) Intervention.[207]

Verwendet man – so wie hier – eine breite Definition dieses Begriffs, so fällt eine Vielzahl von Instrumenten und Maßnahmen darunter, die zur Besserung des Loses einer Minderheit oder Volksgruppe nützlich gemacht werden können. Wie gezeigt, erscheinen gerade jene Interventionsformen, die nicht die Anwendung von Zwangsgewalt zum Gegenstand haben, als besonders wirkungsvoll. In der Beurteilung der Wirksamkeit einer Maßnahme darf nicht von innerstaatlichen Umsetzungsvorstellungen ausgegangen werden, sondern es müssen die vielfältigen, häufig sehr subtilen Wirkungskanäle des Völkerrechts berücksichtigt werden. Gerade weil die völkerrechtliche Gerichtsbarkeit noch schwach ausgeprägt ist und der Zwang zur Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen weit problematischer erscheint und unter viel strengeren Voraussetzungen Anwendungen finden kann als der Zwang zur Vollziehung nationalen Rechts, liegt das Schwergewicht wirksamer Umsetzung im Bereich der Prävention. Minderheitenrecht ist deshalb auch weit gehend Recht der Prävention von Konflikten, weniger Konfliktregelungsrecht. Trotz vorausschauender Prävention ist aber zuweilen ein Konflikt unvermeidlich und hier bedarf es geeigneter Instrumente, um die schlimmsten Konsequenzen zu verhindern.

Das Dilemma, das sich hier zwischen der Notwendigkeit auftut, einerseits die staatliche Souveränität und damit einen Grundpfeiler des gegenwärtigen Völkerrechts zu schützen, andererseits die Verletzung elementarster Menschenrechte abzuwehren, wird gegenwärtig sehr pragmatisch zu lösen versucht.

Einseitige, mit Zwangsgewalt verbundene humanitäre Interventionen, sind in Extremsituationen dann erforderlich, wenn das System der kollektiven Sicherheit versagt und ein Volk, eine Minderheit der Gefahr physischer Vernichtung ausgesetzt ist. Eine Lösung wird hier dadurch

---

[206] So *Koskenniemi*, The Politics of International Law, EJIL 1990, 4–32, der insb auf die jüngere Rechtsprechung des IGH Bezug nimmt und dabei zeigt, dass sich der Glaube, über die Anwendung starrer Rechtsregeln einen objektiven Interessensausgleich zu erzielen, als trügerisch erwiesen hat.

[207] Es muss hier allerdings festgehalten werden, dass häufig dann, wenn in der Literatur ein Recht auf Sezession behauptet wird, tatsächlich allein auf das Ergebnis von Maßnahmen abgestellt wird, die korrekterweise dem Bereich der humanitären Intervention zugeordnet werden müssten. In der Substanz ist dann der Unterschied nur mehr terminologischer Art.

versucht, dass die einseitige Gewaltanwendung weiterhin verboten bleibt,[208] dass aber gegebenenfalls Sanktionen der Staatengemeinschaft ausbleiben. Dieser Ansatz mag als unzureichend sowie als Verstoß gegen elementarste Gerechtigkeitsvorstellungen erscheinen, weil er eine spontane, freiwillige Initiative anderer Staaten voraussetzt, die zudem die Gefahr in Kauf nehmen müssen, als Rechtsbrecher abgestempelt, ja sogar Adressaten von Sanktionen zu werden, wenn der lautere Beweggrund nicht anerkannt wird oder sonstige politische Erwägungen einer Duldung der Maßnahmen entgegen stehen. Mehr zu verlangen hieße aber wohl, die institutionelle Struktur des Völkerrechts zu überfordern.

Ebenso wie die einseitige humanitäre Intervention entzieht sich auch die kollektive humanitäre Intervention einer vereinfachenden rechtlichen Beurteilung. Ganz abgesehen von der Frage, ob der Sicherheitsrat Vorfälle, die sich rein innerstaatlich abwickeln, ohne weiteres als Bedrohung oder Bruch des Friedens qualifizieren kann – eine Frage, die selbst durch die Resolution 794 noch nicht definitiv geklärt wurde – ist es mehr als zweifelhaft, ob die VN auf der Grundlage ihrer gegenwärtigen Struktur einer derartigen Aufgabe institutionell gewachsen wären. Selbst wenn diese Voraussetzungen geschaffen werden sollten, würden sich zahlreiche Detailfragen eröffnen, für welche eine Lösung derzeit nicht in Sicht ist. So wäre zu klären, wann die Interventionsschwelle erreicht ist, wie eine solche Regel mit der bislang praktizierten freiwilligen Truppenstellung vereinbar wäre, wie der willkürlichen Intervention einerseits, der Untätigkeit in objektiv eine Intervention erfordernden Situationen andererseits vorgebeugt werden sollte.

Zieht man, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, die Kosovo-Problematik heran, ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Eskalation des Konflikts im Herbst 1998 die Voraussetzungen für eine Intervention der VN ohne weiteres gegeben waren, selbst wenn man den strengen Maßstab ansetzen wollte, der eine grenzüberschreitende Dimension des Konflikts voraussetzt. Allein die durch den Konflikt ausgelöste Flüchtlingsproblematik in Verbindung mit den schwelenden Konfliktherden in den Nachbarstaaten könnte als Bedrohung des Friedens qualifiziert werden. Die politischen Beziehungslinien der im Sicherheitsrat vertretenen ständigen Mitglieder ließen aber einen Interventionsbeschluss von vornherein sehr unwahrscheinlich erscheinen, insbesondere soweit er mit der Anwendung von Gewalt verbunden war. Angesichts der von Teilen der Aufständischen

[208] Der von *Pauer* (FN 108) vertretenen Auffassung, eine Überprüfung der Staatenpraxis ergebe, dass „echte" humanitäre Interventionen, mit welchen keine Nebenabsichten verfolgt würden, von der Staatengemeinschaft entschuldigt bzw als gerechtfertigt angesehen würden, kann somit nicht gefolgt werden.

geäußerten Forderung nach Schaffung eines „Großalbaniens" ist es auch äußerst zweifelhaft, ob eine militärische Intervention, die der betreffenden Forderung aller Voraussicht nach Vorschub geleistet hätte, dem Frieden und der Stabilität in der Region auf mittlere Frist dienlich gewesen wäre. Damit war man auf Lösungsansätze aus dem restlichen Maßnahmenspektrum angewiesen, das hier zum Bereich der humanitären Intervention gezählt wurde. In der Vergangenheit hat es sich in zahlreichen Fällen gezeigt, dass diese Interventionen durchaus wirkungsvoll sind. Voraussetzung ist, dass sie erst gemeint sind und sich nicht in einem Lippenbekenntnis erschöpfen.

Summary

As gross human rights violations are spreading, more and more democracies bound to human rights instruments and with constitutional arrangements granting the rule of law are becoming less tolerant towards these events. The question, however, what should be the adequate response to human rights violations occurring outside the national border, remains open. While the possibility of reaction is heavily constrained by the geographical limits of territorial sovereignty it is commonly felt that the consequences of human rights abuses are transcending national borders. Due to the erga omnes nature of fundamental human rights violations of this kind have direct impact on the ordre public of democracies under the rule of law.

Some authors believe that the best reaction to this situation should be to attribute a right of secession to the oppressed people. If a State turns itself against its own people the basic social contract can no more be valid. This position, though perhaps morally commendable, lacks of a solid foundation in international law. There is no right of secession in international law; a secession is a fact and not a right.

Closely related to the doctrine described above is the position sustaining the existence of a right to humanitarian intervention. There are two manifestations of this doctrine. Part of its followers are of the opinion that interventions of this kind require a decision by the UN Security Council; others maintain the existence of an unilateral right of humanitarian intervention. Already the first position has to be dealt with very cautiously; the second one is outright wrong.

This does not mean, however, that democracies are condemned to remain totally inactive when the permanent members of the Security Council – as it has become the rule – cannot find any common ground even in the face of large scale human rights violations.

Though unilateral humanitarian interventions remain illegal, sanctions against violations of this rule may not be imposed. The criteria other states apply to gauge the substantial justification of an intervention remain very strict and – as for example the reaction on the Vietnamese intervention in Cambodia shows – they are often applied in an unfair manner. This may be the price to avoid as far as possible any abuse of this instrument and to make sure that absolute preference is given to all the alternative instruments of conflict solution.

Korrespondenz: MMag. Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck.