

PETER HILPOLD (HG.)

Autonomie und Selbstbestimmung

in Europa und im internationalen Vergleich



Nomos



DIKE

facultas



Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich

herausgegeben von

Prof. MMMag.Dr. Peter Hilpold

(Universität Innsbruck)

Wien 2016



Nomos



DIKE

facultas

Gedruckt mit Unterstützung des

ZukunftsFonds
der Republik Österreich

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung der Autoren oder des Verlages ist ausgeschlossen.

Copyright © 2016 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas, 1050 Wien, Österreich

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.

Satz: Wandl Multimedia-Agentur

Druck: Facultas AG

Printed in EU

ISBN (facultas) 978-3-7089-1318-6

ISBN (Nomos) 978-3-8487-2694-3

ISBN (DIKE) 978-3-03751-783-3

II. Selbstbestimmung und Autonomie

Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung¹

Peter Hilpold

1. Zur vergangenen und gegenwärtigen Relevanz der Selbstbestimmungsdiskussion

Das 20. Jahrhundert kann als Jahrhundert der Selbstbestimmung bezeichnet werden. Der Begriff der Selbstbestimmung war der wesentliche Aufhänger für die politische – und nachfolgend auch rechtliche – Legitimierung territorialer Veränderungen.

Retrospektiv betrachtet sticht dabei ein Element besonders ins Auge: Wurde der Ruf nach Selbstbestimmung laut, so wurde dabei zur Legitimierung der Blick sehr weit zurück in die Vergangenheit gerichtet. Zukunftsorientiert haben die Proponenten der Selbstbestimmung hingegen regelmäßig ein unmittelbares Nahziel vor Auge: eine Umgestaltung, die unumstößlich, definitiv sein soll. Der Wandel, der mit der Selbstbestimmung vollzogen werden soll, soll das Selbstbestimmungsrecht konsumieren. An die Stelle der Veränderungsdynamik tritt definitive Stabilität. Tatsächlich war aber kein Endpunkt dieser Entwicklung feststellbar. Jede Änderung, jeder durch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts herbeigeführte neue faktische Zustand war nur Ausgangspunkt für weitere Dynamik, für neue Umgestaltungsbestrebungen. Die Selbstbestimmungsdiskussion ist damit nie zum Stillstand gekommen, sondern hat fortlaufend eine neue Gestalt angenommen. Der Ruf nach Selbstbestimmung ist zum dauernden Motor der Veränderung geworden. Ist dieser Ruf im Ersten Weltkrieg von den slawischen Nationen der Habsburgermonarchie und zahlreichen Völkern im Osmanischen Reich erhoben worden, so strebten nach dem Zweiten Weltkrieg die Völker in kolonialer Abhängigkeit nach Eigenstaatlichkeit und selbst der Abschluss des Entkolonialisierungsprozesses hat dieser Entwicklung nicht Einhalt geboten. Die Umgestaltungen nach den beiden Weltkriegen haben neue Abhängigkeiten geschaffen, sind einseitig und willkürlich vollzogen worden oder haben weiter zurück liegende Unrechtssituationen erst evident werden lassen.

Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, war lange Zeit strittig, ob es sich bei der Selbstbestimmung allein um ein politisches Prinzip oder um ein Recht im eigentlichen Sinne handelte. Diese Frage lässt sich – dies sei vorausgeschickt – nicht abschließend klären, wenngleich die gesamte Entwicklung zweifelsohne in die

¹ Dieser Beitrag beruht auf früheren Arbeiten dieses Autors („Von der Utopie zur Realität – das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart“, in: 68 Juristen-Zeitung 22/2013, S. 1061–1070 sowie „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker“, in: 53 Juristische Schulung 12/2013, S. 1081–1086), die hier aktualisiert, vertieft und ergänzt wurden.

Richtung geht, dass sich aus einem politischen Postulat ein immer breiter definiertes hartes Recht herausbildet. Ob politisches Prinzip oder „hartes“ internationales Recht: In beiden Fällen muss eine diesbezügliche Regel, will sie nicht eine willkürliche Behauptung und Ausdruck einer bloßen Machtlogik bleiben, verallgemeinerungsfähig, d. h. Ausdruck eines generellen Grundsatzes sein.

Hinter jeder Neuformulierung des Selbstbestimmungsgrundsatzes standen – das kann zweifelsfrei festgestellt werden – spezifische Interessen, die in ein politisches oder rechtliches Gewand gekleidet wurden. Z. T. wurden epochale Umwälzungen, wie jene, die mit dem politischen Zielen der Entente im Ersten Weltkrieg in Verbindung standen, mit dem positiv besetzten Begriff der Selbstbestimmung in Verbindung gebracht, um diese Ziele zusätzlich zu legitimieren. Das zwingende Erfordernis, den Kolonialismus nach dem Zweiten Weltkrieg zu beenden, konnte auf eine Vielzahl an politischen und rechtlichen Prinzipien (insbesondere menschenrechtlicher Natur) gestützt werden. Der Selbstbestimmungsgrundsatz war der plakativste und schlagkräftigste. Immer wieder neue Konstellationen forderten neue Problemlösungsansätze. So mussten sich frühere Kolonien ebenfalls den Selbstbestimmungsgrundsatz entgegenhalten lassen (so z. B. Marokko und Mauretanien im Westsahara-Fall, Indonesien in Zusammenhang mit den Unabhängigkeitsbestrebungen Osttimors, der Sudan durch den Südsudan). Selbstbestimmung war somit – anders als es einige Jahrzehnte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts den Anschein hatte – keineswegs ein asymmetrisches Partikularrecht der Kolonialgebiete. Ein weiterer Perspektivenwechsel erfolgte mit dem Zerfall Jugoslawiens und der UdSSR, als sich die Selbstbestimmungsbewegung völlig vom kolonialen Kontext entfernte. Mit dem – ebenfalls noch zu behandelnden – Kosovo-Fall wurde die Selbstbestimmungsdiskussion in ganz enge Nähe zur Sezessionsdebatte gerückt, was lange Zeit mit allen Kräften zu verhindern versucht wurde. Ein ähnlich gelagerter Fall ist jener des Südsudans, der schließlich zur Herausbildung einer völlig neuen, allgemein anerkannten Staatlichkeit führte und zur Aufnahme dieses Staates als 193. Mitglied der Vereinten Nationen.²

Angesichts des Facettenreichtums dieser Entwicklungen war es regelmäßig Aufgabe der Lehre, Ordnung in dieses auf den ersten Blick unzusammenhängend erscheinende Bild zu bringen. Es wurden Kategorisierungen geschaffen, die häufig einen Teil der faktischen Entwicklungen unberücksichtigt lassen mussten und die oft auch rasch überholt erschienen. Das Verständnis der Selbstbestimmung in Lehre und politischer Praxis ist deshalb – und das ist eine zentrale These dieser Untersuchung – von einem immanenten Widerspruch gekennzeichnet: Einerseits ist das Bestreben zur Kategorisierung notwendigerweise darauf bedacht, Stabilität zu schaffen und eine Entwicklung zu kanalisieren, wenn nicht gar zum Einhalt zu bringen. Anderer-

² Der Südsudan erklärte am 9. Juli 2011 seine Unabhängigkeit und wurde schon am 14. Juli in die Vereinten Nationen aufgenommen. Damit endete der Bürgerkrieg aber nicht, sondern er entflammte neu, mit wenn auch anderen Antagonisten. Damit enttäuschte der Fall Südsudan auch die Hoffnungen, wonach durch Sezession und die Gründung von Neustaaten automatisch Frieden in Konfliktgebieten herbeigeführt werden könne.

seits ist Selbstbestimmung auch Gestaltung und ein Versuch, ein „besseres“, „gerechteres“ internationales System zu schaffen. Der Ruf nach Selbstbestimmung pendelt deshalb – um ein häufig gebrauchtes Bild in der modernen Völkerrechtsdiskussion zu verwenden³ – permanent zwischen Rechtfertigung (vergänger faktischer Entwicklungen) und Utopie (Hoffnung auf eine gerechtere, friedlichere Zukunft).

Wandel ist für das internationale System eine dauernde Realität. Es mag Interessen und Bestrebungen geben, diesem Wandel Einhalt zu gebieten, doch müssen diese Erwartungen stets enttäuscht werden, da sich die soziale Realität kontinuierlich ändert und die Umgestaltung des Völkerrechtssystems diesen Wandel nur reflektiert. In diesem Sinne kann auch die Auffassung vertreten werden, dass das Selbstbestimmungsrecht nur Spiegelbild dieser faktisch ablaufenden Prozesse ist. Der Ausdruck „Selbstbestimmung“ gibt diesem Prozess nur einen Namen. Die rechtliche Diskussion um die Selbstbestimmung kann diesen Prozess allenfalls lenken und steuern, keinesfalls aber ursächlich beeinflussen.

Die (bislang) letzte Station dieser Entwicklung betrifft den Ruf nach Selbstbestimmung in bestehenden traditionellen Nationalstaaten (bspw. Großbritannien, Spanien, aber auch Italien). Auch für diese Vorgänge gilt, dass sie sich als faktische Phänomene präsentieren. Dabei wird zwar regelmäßig in einem behaupteten Selbstbestimmungsanspruch eine Rechtfertigung für die zugrunde liegenden Forderungen gesucht. Die Bestrebungen an sich sind aber weitgehend autonom von der rechtswissenschaftlichen Diskussion aufgetreten. Soweit eine rechtliche Begründung dafür gesucht wird, so kann jetzt schon vorweg genommen werden, dass sich Ansprüche dieser Art nicht auf ein geltendes Prinzip des Völkerrechts klassischer Prägung und Deutung stützen lassen. Und dennoch muss schon eingangs festgehalten werden, dass eine differenzierte Sichtweise mit dieser Aussage noch keineswegs die Selbstbestimmungsdiskussion beenden kann. Unstrittig ist nämlich zweierlei:

- Auch nach traditioneller Völkerrechtssicht (die sich primär auf die bisherige Praxis und die Rechtsüberzeugung der Staaten stützt und damit notgedrungenemaßen grundsätzlich ein statisches System der internationalen Ordnung befürworten wird) verbietet das Völkerrecht Selbstbestimmung in Form von Sezession außerhalb des kolonialen Bereichs nicht.⁴
- Selbst nach Abschluss des Entkolonialisierungsprozesses hat es Fälle erfolgreicher Sezession gegeben (insbesondere Südsudan und Kosovo).
- „Selbstbestimmung“ ist auch als Rechtsbegriff vielfältig deutbar. Die Sezession erschöpft keineswegs den Wesensgehalt der Selbstbestimmung. Und dabei ist insbesondere an die „innere Selbstbestimmung“ zu denken. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zu prüfen sein, in wie weit die Gewährung einer Autonomie eine Alternative zur „äußeren Selbstbestimmung“ sein kann und in wie weit diesbezüglich ein völkerrechtliches Regelungsinstrumentarium gegeben ist.

³ Grundlegend M. Koskeniemi, *From Apology to Utopia*, 2. Auflage 2006.

⁴ Vergleiche aber nachfolgend das Sondervotum von Richter Koroma im Kosovo-Fall.

2. Die Selbstbestimmungsbegriffe

Im Bemühen, den Selbstbestimmungsgrundsatz zu definieren, wurden verschiedene Ausprägungen dieses Rechts unterschieden: das externe („äußere“) Selbstbestimmungsrecht (SBR) und innere („interne“), das demokratische, das nationale, das sozialistische und das koloniale SBR.

Das externe SBR definiert sich über die Abgrenzung von zwei Bezugseinheiten, zwei Völkern. Sind die Bezugseinheiten die Staatsvölker, so ist das SBR gleichzusetzen mit dem Recht auf territoriale Souveränität. Damit verbunden ist das Recht auf Schutz der territorialen Integrität und auf Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Ein so verstandener Selbstbestimmungsbegriff fügt allerdings den erwähnten Inhalten nichts Neues hinzu. Allenfalls handelt es sich hierbei um einen Ausdruck, der die genannten Ansprüche verklammert und ihnen zusätzliche Autorität verleiht.

Mit dem „externen“ SBR kann aber auch das Sezessionsrecht gemeint sein. Die Bezugseinheiten sind dann die Mehrheitsnation auf der einen Seite und die sezierende Einheit (Volksgruppe) auf der anderen. Wenn dieser Anspruch als „extern“ bezeichnet wird, dann wird auf die Finalität des Prozesses aus der Sicht der nach Unabhängigkeit strebenden Einheiten abgestellt. Wie nachfolgend noch im Detail zu zeigen sein wird, ist die Existenz eines solchen Anspruchs im Völkerrecht schwerlich nachweisbar. Im Gegensatz dazu steht das „koloniale“ SBR, dessen Anerkennung im Völkerrecht spätestens seit der 1960 voll entwickelten Entkolonialisierungsbewegung in den Vereinten Nationen⁵ außer Streit steht. Hier ging es um die Gewährung von Unabhängigkeit für die Länder und Völker in kolonialer Abhängigkeit. Dabei darf diese Situation nicht nach dem allgemeinen Sprachgebrauch beurteilt werden oder gar auf Formen des Neokolonialismus abgestellt werden. Es war strikt auf die UN-Praxis abzustellen, auf deren Grundlage das Kolonialismus-Phänomen klar umgrenzt worden ist. So ist gemäß Art. 73 Abs. e) der UN-Charta eine Liste erstellt worden, auf welcher Länder und Territorien geführt wurden und werden, die entsprechend dem traditionellen (historischen) Verständnis als Kolonien einzustufen sind („salt water theory“).⁶

⁵ Vgl. die UN-Res. 1514 v. 14.12.1960 („Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples“) sowie die UN-Res. 1541 v. darauf folgenden Tag (Principle 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 the United Nations (UN Yearbook, S. 49 ff bzw. 509 ff.).

⁶ Diese Liste ist nun auf einige wenige Kolonien zusammengeschrumpft, deren politische und wirtschaftliche Bedeutung (mit Ausnahme der Westsahara, Gibraltars und der Falkland-Inseln) zu vernachlässigen ist. Vgl. auch U. Fastenrath, Kommentar zu Art. 73 UN-Charta, in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Bd. II, OUP: Oxford 2002, S. 1089–1096.

Die Entkolonialisierung ist nunmehr weitgehend abgeschlossen. Nur sehr eingeschränkt kann aus diesem Prozess etwas für die moderne Selbstbestimmungsdiskussion gewonnen werden:

- a) Die koloniale Selbstbestimmungsbewegung hat die Selbstbestimmungsdiskussion am Leben gehalten, gestärkt und international hoffähig gemacht.
- b) Sie wird zuweilen auch als Wegbereiterin der demokratischen Selbstbestimmungsbewegung gesehen, da sie den Völkern und Gebieten in kolonialer Abhängigkeit die Möglichkeit einräumte, sich durch einen Willensakt von der herrschenden Kolonialmacht loszusagen. Tatsächlich wurden diesem Willensakt aber sehr enge Grenzen gesetzt.⁷ Zudem wurde diese Willensentscheidung als einmalig und letztmalig interpretiert, was mit der behaupteten demokratischen Natur dieses Selbstbestimmungsaktes ebenfalls schwerlich in Einklang zu bringen war. Und schließlich wurde diesem Recht von Wissenschaft, Politik und Praxis eine sehr einschränkende Fassung verpasst, die teilweise sogar in offenen Konflikt mit modernen Demokratievorstellungen trat. Der Ruf nach Selbstbestimmung durch Völker, die sich den Okkupationsbestrebungen durch größere Dritte-Welt-Nationen widersetzen, wurde als Ergebnis kolonialer Manipulation interpretiert!⁸

Für die gegenwärtige Diskussion weit wichtiger erscheint das sog. „demokratische“ SBR, das interessanterweise viel älter ist als das koloniale. Begründer dieses Ansatzes war bekanntlich der US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson (1856–1924). Der Selbstbestimmungsgrundsatz scheint zwar nicht – wie vielfach fälschlicherweise behauptet – in seinen berühmten „14-Punkten“ auf, die Wilson am 8. Januar 1918 – also noch während des Ersten Weltkrieges – vor dem amerikanischen Kongress vorgetragen hat. Darin hatte Wilson einzelne territoriale Neuregelungen angesprochen, die im Gefolge des Krieges hätten durchgeführt werden

⁷ Vgl. Prinzip VI des Annexes zur UN-Res. 1541 (XV) v. 15.12.1960 (“Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter”):

“A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by:

- (a) Emergence as a sovereign independent State;
- (b) Free association with an independent State; or
- (c) Integration with an independent State.”

⁸ So in extremer Form das Sondervotum von Richter Ammoun im Westsahara-Fall (IGH, 1975), der den marokkanischen Anspruch über die Westsahara unterstützte und die Unabhängigkeitsbestrebungen der Saharais als rechtlich unbeachtlich abzutun versuchte:

“[T]he colonizers sought to win over the colonized peoples to their own civilization, in order to bind them more closely to themselves. [...] If this is indeed the explanation for the origin of a certain autonomous way of life on the part of the tribal populations in Western Sahara, one can similarly suppose that the present separatist tendencies [...] are also the result of a foreign presence.” ICIJ 1975, 84. Zitiert nach N. Berman, *Sovereignty in Abeyance – Self-Determination in International Law*, in: 7 *Wisconsin International Law Journal* 1/1988, S. 51–105 (101).

sollen.⁹ Diese angestrebten Umgestaltungen wurden einen Monat später auf ein allgemeines Prinzip, das Selbstbestimmungsprinzip, zurückgeführt und generalisiert. Nun wurde die „Zustimmung der Regierten“ („consent of the governed“) ganz allgemein in den Vordergrund gerückt und zum zentralen Legitimationskriterium für die Begründung und Aufrechterhaltung von Herrschaftsgewalt erhoben:

“National aspirations must be respected; peoples may now be dominated and governed only by their own 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.”¹⁰

Bereits diese Ausformulierung des SBR verdeutlicht die potentielle Tragweite, die damit verbundenen Risiken und auch inhärenten Widersprüche dieses Instruments.

Das Grundanliegen, Grenzziehung und die Begründung territorialer Herrschaftsgewalt von der Zustimmung der Regierten abhängig zu machen, wird auf breite Zustimmung stoßen, ist doch damit nicht nur jede Form von zukünftigem Eroberungskrieg ausgeschlossen, sondern es erscheint sogar möglich, vergangenes Unrecht in diesem Bereich zu beheben. Unklar ist allerdings, wie weit diese Korrekturmöglichkeit in die Vergangenheit zurückreichen kann. Unter Bezugnahme auf das intertemporale Recht¹¹ ist davon auszugehen, dass der Grundsatz „tempus regit actum“ Anwendung findet. Der Selbstbestimmungsanspruch muss als Rechtsanspruch zum Zeitpunkt der Unrechtshandlung schon bestanden haben bzw. muss die Unrechtshandlung noch nicht abgeschlossen gewesen sein oder fortgewirkt haben, als das betreffende Selbstbestimmungsrecht entstanden ist. Auf dieser Grundlage kann bspw. Unrecht, das im Gefolge des Ersten Weltkrieges entstanden ist, allein politisch gerügt werden.

⁹ In Punkt 9 wird die Neuregelung der italienischen Grenzen erwähnt:

“The readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.”

Wäre diesem Prinzip Folge geleistet worden, so hätte Südtirol niemals Italien zugeschlagen werden dürfen.

¹⁰ Vgl. W. Wilson, War Aims of Germany and Austria, 11. Februar 1918, in: R.S. Stannard Baker/W.E. Dodd (Hrsg.), 3 The Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace, S. 182 f., zitiert nach H. Hannum, Re-thinking Self-Determination, in: 34 Virginia Journal of International Law 1993, S. 1–69 (4).

¹¹ Vgl. dazu grundlegend für das Völkerrecht die Ausführung des Einzelschiedsrichters Max Huber im Palmas-Fall, Island of Palmas, Niederlande gegen USA, Entscheidung v. 4.4.1928, RIAA II, 829 ff.

Das Hauptproblem bei diesem Ansatz liegt aber in der Abgrenzung der anspruchsberechtigten Einheiten. Wilson hatte – vielleicht auch nur intuitiv – erkannt, dass dem Selbstbestimmungsgrundsatz enorme Sprengkraft innewohnte und hat deshalb im letzten Halbsatz eine Bedingung gesetzt: Selbstbestimmung kann dann nicht gewährt werden, wenn diese neue Zwietracht schafft bzw. den Frieden gefährdet. Die Gewährung der Selbstbestimmung, unter welcher Präsident Wilson ganz offenkundig eine Form der externen Selbstbestimmung verstand, steht somit unter einer ganz klaren Einschränkung. Selbst wenn das anspruchsberechtigte Volk klar bestimmt werden kann, der Wille des betreffenden Volkes unmissverständlich zum Ausdruck gebracht wird und der jeweilige Anspruch auch nach objektiven Kriterien (bspw. vergangenes Unrecht oder das Bestehen klarer sprachlich-ethnischer Trennlinien) zweifelsfrei feststeht, so ist damit noch kein Automatismus verbunden, sondern es sind die Gesamtwirkungen der angestrebten Veränderungen zu würdigen.

Bei der Ausübung des demokratischen SBR sind somit zahlreiche Einschränkungen und Vorbedingungen zu beachten: So ist für den Ausgang einer demokratischen Abstimmung, gerade wenn diese auf dem Mehrheitsprinzip beruht, die Abgrenzung der abstimmungsberechtigten Einheit von grundlegender Bedeutung. Die laut letztem Halbsatz der Wilsonschen Bedingungen erforderliche Abwägung von Kosten und Nutzen der territorialen Umgestaltung im Sinne einer daraus resultierenden Friedensförderung führt schließlich ein ausgeprägtes spekulatives Element ein: Die Zuerkennung des Selbstbestimmungsanspruchs hängt von einer schwierigen Prognose in Bezug auf ihre Auswirkungen auf den Frieden ab, wobei zusätzliche Komplexität dadurch in diese Materie gebracht wird, dass Abwägungen zu treffen sind, die in einem hochentwickelten Rechtsstaat u.U. nur schwer zu verantworten sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Durchsetzung des Selbstbestimmungsanspruchs auf der faktischen Ebene mit möglichen Gewalthandlungen und Menschenrechtsverletzungen verbunden ist. Ist eine solche Entwicklung auch nur ansatzweise vorhersehbar, so wird eine starke Vermutung dafür sprechen, dass die genannte Bedingung nicht erfüllt werden kann.

Obwohl die Selbstbestimmungsdiskussion in der Folge zahlreiche Sonderwege (insbesondere in Zusammenhang mit dem kolonialen und dem sozialistischen SBR) genommen hat, bleibt das demokratische SBR wilsonscher Grundprägung bis zum heutigen Tage bestimmend. Dies bedeutet keineswegs, dass die genannten partikulären Entwicklungen der Selbstbestimmungsdiskussion im 20. Jahrhundert bedeutungslos oder kontraproduktiv gewesen wären, auch wenn das angestrebte Ziel mittlerweile faktisch realisiert wurde (so für das koloniale SBR) oder politisch-ideologisch nunmehr nahezu weltweit abgelehnt wird (so für das sozialistische SBR).¹² Beide Entwicklungsstränge dieser Diskussion haben vielmehr dazu beigetragen, Tragweite und Grenzen des (allgemeinen) Konzepts der

¹² Dieser Umstand erübrigt im Übrigen auch für die Folge eine weitere Auseinandersetzung mit dem sozialistischen SBR.

Selbstbestimmung weiter zu ergründen. Das starke Interesse der Dritten Welt und des sozialistischen Blocks an den jeweiligen Ausformungen der Selbstbestimmung waren von einer enormen politisch-legitimatorischen Kraft. So konnte bspw. auch eine Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in Art. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte aus 1966 erreicht werden. Und nicht zuletzt wurde das (allgemeine) Selbstbestimmungsprinzip durch Beiträge aus der Dritten Welt und aus dem sozialistischen Bereich auch inhaltlich geprägt. So wurde dadurch bspw. eine besondere Sensibilität für das Vorliegen rassistischer Diskriminierung oder auch für die Notwendigkeit eines Gruppenschutzes herausgebildet, während bekanntlich die westlich-demokratischen Rechtssysteme traditionell Schwierigkeiten bei der Anerkennung kollektivrechtlicher Schutzansätze haben.

3. Volk und Nation als Determinanten der Selbstbestimmung

Will man die Rechtsnatur und die Reichweite des geltenden Selbstbestimmungsanspruchs ergründen, so erscheint es unerlässlich, zuerst den Anspruchsberechtigten zu bestimmen. Es ist dies das „Volk“ oder – wie das Konzept der „nationalen Selbstbestimmung“ nahe zu legen scheint – die „Nation“. In welchem Verhältnis stehen nun die beiden Begriffe, wie sind sie zu definieren oder sind sie gar deckungsgleich? Die einschlägige Diskussion liefert dazu keine einheitliche Antwort.

Was die völkerrechtliche Diskussion um die Begriffe von „Volk“ und „Nation“ so erschwert, ist der Umstand, dass diese Begriffe einerseits einheitlich im Sinne des Völkerrechts definiert werden sollten, diese andererseits aber in der nationalen Verwendung und auch im historischen Zeitablauf eine vielfach Schichtung aufweisen. So zeigt eine umfassende Analyse in diesem Bereich „gebrochene Kontinuitäten“ und laufende „Neuprägungen“ auf.¹³ Insbesondere aufgrund unterschiedlicher politischer Traditionen variierte die Verwendung dieser Begriffe stark zwischen dem deutschsprachigen Raum (wo die Erfahrung einer nationalen Einigung sehr spät gemacht worden ist und über eine lange Zeit hin allein politische Aspiration insbesondere einer intellektuellen Elite geblieben ist) und Frankreich, wo die „Nation“ gerade im Zuge der französischen Revolution der Gesamtheit des französischen Volkes gleichgesetzt worden ist. Diese französische Begrifflichkeit hatte in der Folge erheblichen Einfluss auch auf den englischsprachigen Raum und letztlich auch auf das Völkerrecht.

Im deutschsprachigen Raum wurde hingegen die Nation – in Ermangelung eines gemeinsamen Staates – lange Zeit nicht als „Staatsnation“, sondern als „Kulturnation“ verstanden, als natürliche Gemeinschaft von Menschen gleicher Abstammung und gemeinsamer Geschichte, Sprache, Kultur und Religion.¹⁴ Dem Begriff des

¹³ Vgl. R. Koselleck, Volk, Nation, Nationalismus, Masse, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 7, 1992, S. 141 ff. (144).

¹⁴ Vgl. L. Palleit, Völkerrecht und Selbstbestimmung, Nomos: Baden-Baden 2008, S. 13.

„Volkes“ haftete hingegen die Konnotation des Gemeinen an. So leitet sich vom lateinischen Begriff „populus“ der abwertende Ausdruck „Pöbel“ ab.¹⁵ Erst um 1800 begann man auch in Deutschland mit dem Ausdruck „Volk“ die Gesamtheit der auf einem bestimmten Territorium dauerhaft lebenden Bevölkerung zu verstehen.¹⁶ Bei Herder wurde die kulturell gedeutete Nation romantisch verklärt und dem Volk gesamtheitlich gleichgesetzt.

In Frankreich hat Ernest Renan (1823–1892) die kohäsive Kraft des als Nation verfassten Volkes für das Staatsganze entdeckt und mit einer zeitlosen Formulierung in seiner berühmten Rede am 11. März 1892 an der Sorbonne auf den Punkt gebracht:

„Die Nation ist eine große Solidargemeinschaft, die durch das Gefühl für die Opfer gebildet wird, die erbracht wurden und die man noch zu erbringen bereit ist. Sie setzt eine Vergangenheit voraus und lässt sich dennoch in der Gegenwart durch ein greifbares Faktum zusammenfassen: die Zufriedenheit und den klar ausgedrückten Willen, das gemeinsame Leben fortzusetzen. Die Existenz einer Nation ist (man verzeihe mir diese Metapher) ein tägliches Plebiszit, wie die Existenz des Individuums eine ständige Bekräftigung des Lebens ist.“

Sehr deutlich scheint hier der französische Begriff der Nation bzw. die konkrete Lebenssituation der französischen Nation, des französischen Staates, durch.

In vielem anders war die Situation in Deutschland – wobei „Deutschland“ bis 1871 kein staatsrechtlicher Begriff war.¹⁷ Hier kam dem Begriff der Nation eine enorme aspirative Kraft zu. Die deutsche Nation und mit ihr das deutsche Volk strebten nach Einigung und damit nach politischer Veränderung. Die romantisierende Hervorhebung des deutschen Volkes war weder bei Herder noch bei Fichte mit einer Zurücksetzung anderer Völker verbunden¹⁸. Deutschland sollte vielmehr zur Staatlichkeit finden, die andere europäische Nationen (insbesondere Frankreich und Großbritannien) bereits erreicht hatten. Die im 19. Jahrhundert große Teile Europas erfassende Nationalbewegung, die den zuerst sich kulturell definierenden Nationen eine politisch-rechtliche Verfasstheit in einem Nationalstaat geben sollte, mündete aber bekanntlich vielfach in eine nationale Übersteigerung, in den Nationalismus, der insbesondere in der Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich eine prominente Reibungsfläche fand.

Die politischen Geschehnisse der großen europäischen Nationen beeinflussten nachfolgend auch das Verständnis von Volk und Nation sowie – damit verbunden – auch jenes der nationalen Selbstbestimmung. Gerade jene Nationen, denen

¹⁵ Vgl. R. Koselleck, 1992, S. 143.

¹⁶ Ibid., S. 143.

¹⁷ Die Situation Deutschlands war dabei aber dennoch weit von jener Italiens entfernt, das bekanntlich nach der – durchaus parteiischen und eigennutzbestimmten – Auffassung von Fürst Metternich zu Beginn des 19. Jahrhunderts allein ein „geographischer Begriff“ war.

¹⁸ Vgl. Koselleck, 1992, S. 321 sowie E.D. Weitz, *Self-Determination: How a German Enlightenment Idea Became the Slogan of National Liberation and a Human Right*, in: *120 American Historical Review* 2/2015, S. 4623–496.

der Gleichklang zwischen Staat als politisch-rechtliche Kategorie und Nation als ideelle, primär geistig-kulturell verstandene Einheit (noch) nicht gelungen war (so der „Italia Irredenta“) bzw. denen diese Einheit wieder genommen wurde (so Deutschland und Österreich nach dem Ersten Weltkrieg) hingen einer Selbstbestimmungsidee an, die die „vorstaatliche“ oder die „überstaatliche“ Nation in den Vordergrund rückte.

In Bezug auf Italien lässt sich dies sehr gut anhand der Positionen von Pasquale Stanislao Mancini (1817–1888) zeigen, der in seiner Rede am 22. Januar 1851 an der Universität Turin die Bedeutung der Nation als überragende Einheit jenseits von Zeit und Staat hervorhob, ja die derart definierte Nation als Grundlage der Völkerrechtsordnung überhaupt ansah.¹⁹ Es erscheint interessant festzuhalten, dass Italien, nachdem der Einigungsprozess abgeschlossen war, eine strikt positivistische Orientierung im Völkerrecht einnahm, die häufig mit dem Namen von Dionisio Anzilotti (1867–1950) assoziiert wird, während Mancini weitgehend in Vergessenheit geriet. Erst die separatistischen Bestrebungen der jüngeren Zeit – insbesondere in Norditalien – haben seinen Namen und sein Gedankengut wieder in Erinnerung gerufen.

In Deutschland und in Österreich haben hingegen die traumatischen Erfahrungen der Friedensverträge von Versailles und Saint Germain zu einer Hochblüte der Selbstbestimmungsdiskussion geführt, wobei das Programm von Präsident Wilson einen willkommenen Aufhänger bildete, die Diskussion aber viel breiter geführt wurde und sich auch auf „typisch deutsche“ Elemente des Nationenbegriffs stützte.

Mit den Kriegseignissen im Jahr 1918 überschlugen sich auch die Geschehnisse auf der politischen Ebene und es wurde sowohl in Deutschland als auch in Österreich-Ungarn eine Selbstbestimmungsdiskussion hoffähig, die kurz zuvor noch undenkbar gewesen wäre. Vor dem Krieg hatte die deutsche und die österreichische Völkerrechtswissenschaft und -politik, soweit sie sich dieser Materie überhaupt zugewandt hat, den Selbstbestimmungsgrundsatz – gerade in Anbetracht der multinationalen Natur der Donaumonarchie – weit überwiegend als Basis für die Geltendmachung interner Selbstverwaltung und Autonomie interpretiert, nicht jedoch als Anspruchsgrundlage für Sezession und Eigenstaatlichkeit.²⁰ Dabei war dieses Thema primär im österreichisch-ungarischen Raum von Belang, während im Deutschen Reich auch und gerade aus politischen Gründen kaum eine Veranlassung für eine Beschäftigung mit dieser Thematik bestand. Noch im letzten Kriegsjahr vollzog sich aber ein grundlegender Wandel, da nunmehr selbst innerhalb der monarchietreuen slawischen Volksgruppe, den Tschechen, der Wunsch nach Eigenstaatlichkeit laut wurde und die zuvor dominante deutsche Volksgruppe das Ende ihrer Vorherrschaft, den Verlust ihrer Privilegien und in verschiedenen Regionen

¹⁹ „Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti.“

²⁰ Vgl. L. Palleit, *Völkerrecht und Selbstbestimmung*, Nomos: Baden-Baden 2008, S. 16 ff.

auch eine Entrechtung aufkommen sah.²¹ Mit der drohenden militärischen Niederlage und dem Verlust der Position als Weltmacht (Deutsches Reich) bzw. als dominante Regionalmacht in Mittel- und Osteuropa (österreichisch-ungarische Monarchie) konfrontiert, wurde nun Schutz im internationalen Recht gesucht, wobei das Selbstbestimmungsprinzip umgedeutet und auf die zwischenstaatliche Ebene gehoben wurde. Die wilsonschen Selbstbestimmungsforderungen, die politisch-strategisch in evidenter Form gegen die Mittelmächte gerichtet waren, verloren damit, in verallgemeinerter Form angewandt, ihre Bedrohlichkeit, schienen sie doch geeignet, eine allzu drastische Umgestaltung der Verhältnisse in die andere Richtung verhindern zu können. Deutschland und (Deutsch-)Österreich wurden nun – und insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg – zu Regionen intensivster Auseinandersetzung mit dem Minderheiten- und dem Selbstbestimmungsrecht. Die Tatsache, dass diese Prinzipien von den Siegermächten selbst zuvor proklamiert worden waren und der gleichzeitige unmittelbare Eindruck unverhältnismäßig harter Friedensbedingungen gaben der Wissenschaft und der Politik, die sich mit diesen Fragen im deutschsprachigen Raum beschäftigten, eine starke moralische Basis, während im französischen und im anglo-amerikanischen Raum nicht nur keine politische Veranlassung gesehen wurde, diesen Forderungen und Appellen Rechnung zu tragen, sondern auch noch sprachliche und kulturelle Verständigungsprobleme auftraten. Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg war gekennzeichnet von einem dramatischen Bedeutungsverlust der deutschsprachigen Wissenschaft auf internationalem Boden,²² wobei insbesondere von Frankreich aus auch gezielt deutsche Veröffentlichungen ignoriert bzw. zurückgedrängt wurden. Darüber hinaus blieb der deutsche Begriff des „Nationalen“ im französischen und im anglo-amerikanischen Raum fremd.

Die dramatischen Grenzverschiebungen im Gefolge des Ersten Weltkrieges hatten aber dennoch das nationale Element auf die völkerrechtliche Ebene gehoben. Dem Schutzanliegen der Nation im ethnischen, sprachlichen und kulturellen Sinne, die sich in einem fremdstaatlichen Gefüge wieder fand, war in geeigneter Form Rechnung zu tragen, wobei alternativ die Zuerkennung nationaler Selbstbestimmung oder Minderheitenschutz möglich schienen. Bekanntlich wurde den diesbezüglichen Ansprüchen nur partiell und dann meist in völlig unzureichender Form Rechnung getragen. Volksbefragungen wurden nur vereinzelt durchgeführt.²³ Als Ersatzlösung wurde den neu entstandenen, z. T. zahlenmäßig sehr großen Minderheiten verschiedentlich Minderheitenschutz angeboten. Viele Minderheiten blie-

²¹ Ibid., S. 27 ff.

²² Vgl. U. Ammon, Die Stellung der deutschen Sprache in der Welt, Berlin: de Gruyter 2015, S. 102.

²³ Vgl. dazu grundlegend S. Wambaugh, A Monograph on Plebiscites, 1920. Volksbefragungen fanden in Oberschlesien, in Kärnten, im Saarland und in Sopron statt. Vgl. auch Y. Beigbeder, International Monitoring on Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy, Martinus Nijhoff: Dordrecht 1994.

ben aber ohne einen derartigen Schutz.²⁴ Dort, wo Minderheitenschutz gewährt wurde, erwies sich dieser zudem nur beschränkt wirksam und regelmäßig als nicht nachhaltig. Es fehlten Referenzmodelle und die Staaten, denen entsprechende Verpflichtungen auferlegt wurden, entwickelten eine zunehmend ausgeprägtere Aversion gegen diese Regelungen.²⁵ Durchwegs war es nicht das Ziel, den betreffenden Minderheiten dauerhaften Schutz zu gewähren, sondern allenfalls einen sanften Übergang bis zur definitiven Integration und Assimilation der betreffenden Volksgruppen zu schaffen. Die Hoffnungen, die durch Präsident Wilsons weitreichende und gerade revolutionäre Ankündigungen bei den Minderheiten und Volksgruppen geweckt wurden, wurden weitgehend enttäuscht. Sie zerbrachen an der Logik der Friedensverhandlungen, die nach dem traditionellen Muster des Verhältnisses zwischen Siegern und Besiegten geführt wurden und an den innenpolitischen Zwängen, denen sich US-Präsident Roosevelt ausgesetzt sah.²⁶ In der deutschen und der österreichischen Völkerrechtswissenschaft wurde gegen diese Entwicklungen „angeschrieben“: Gerade unter dem Eindruck der Diskriminierung deutschsprachiger Minderheiten im Ausland und bezugnehmend sowohl auf die Prinzipien Wilsons als auch auf den deutschen Nationsbegriff entstand eine breite Literatur zum internationalen Minderheitenrecht und zum Selbstbestimmungsrecht.²⁷

Einzig und allein die Minderheitenschutzregel zugunsten der schwedischsprachigen Bevölkerung der Åland-Inseln stellte eine große Ausnahme zu diesen Entwicklungen dar: Die betreffenden Vorkehrungen erwiesen sich als sehr wirksam und sie überdauerten das Völkerbundsystem. Sie gelten bis zum heutigen Tage als vorbildhaft. Die Diskussion rund um die Einführung der betreffenden Schutzmaßnahmen

²⁴ Dies gilt im Besonderen für die Südtiroler.

²⁵ Vgl. P. de Azcarate, *League of Nations and National Minorities: An Experiment*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 1945 sowie P. Hilpold, *Minderheitenschutz im Völkerbundsystem*, in: Ch. Pan/B.S. Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Handbuch der europäischen Volksgruppen Bd. 3, Springer: Wien/New York 2006, S. 156–189.

²⁶ Die „Logik der Friedensverhandlungen“ mit einem nach Abgeltung der Kriegsteilnahme strebenden Italien bekamen die Südtiroler zu spüren. Dagegen wirkte sich der innenpolitische Widerstand in den USA fatal auf das Schicksal Armeniens aus. Nach dem Vertrag von Sèvres wäre die Errichtung einer unabhängigen Republik Armenien vorgesehen gewesen, was jedoch nur gelungen wäre, wenn die USA das Mandat für dieses Gebiet übernommen hätten. Die Republikaner im US-amerikanischen Senat stellten sich aber dagegen und somit setzten türkische Truppen ihren Vernichtungskampf gegen die armenische Volksgruppe fort. Allein in den von der Roten Armee kontrollierten Territorien waren die Armenier vor Verfolgung sicher. Vgl. G.J. Bass, *Freedom's Battle – The Origins of Humanitarian Intervention*, Vintage Books: New York 2008 sowie P. Hilpold, *Schutzverantwortung und humanitäre Intervention in historischer Perspektive*, in: P. Hilpold (Hrsg.), *Die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect)*, Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2013 (im Erscheinen).

²⁷ Vgl. bspw. A. Verdross, *Die rechtliche Deutsch-Südtirols*, in H. Voltellini et al. (Hrsg.), *Deutschsüdtirol*, Deuticke: Leipzig und Wien 1926; H. Wintgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, Kohlhammer: Stuttgart 1930 und G.H.J. Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, Aschendorff: Münster 1930.

hat interessante Einsichten in die Selbstbestimmungsthematik eröffnet und die betreffenden Erkenntnisse waren über diesen Fall hinaus nachfolgend von erheblicher Ausstrahlungskraft. Auch für die gegenwärtige Selbstbestimmungsdiskussion kann darauf, wie zu zeigen sein wird, mit Gewinn Bezug genommen werden.

4. Der Aland-Fall

Die Art und Weise, wie der Aland-Fall auf völkerrechtlicher Ebene angegangen worden ist, ist nach wie vor von grundlegender Bedeutung bei der Prüfung des Zusammenspiels von Minderheiten- und Selbstbestimmungsrecht, obwohl dieser Fall nahezu ein Jahrhundert zurück liegt. Die dabei getroffenen Aussagen und Wertungen sind gerade für aktuelle Selbstbestimmungsszenarien von besonderer Aktualität.²⁸

Nach der Niederlage Schwedens im schwedisch-russischen Krieg von 1809 kam Finnland zusammen mit den Aland-Inseln auf der Grundlage des Friedensvertrages von Frederikhamm zu Russland. Im Jahr 1917 sagte sich Finnland vom zerfallenden Zarenreich los, damals noch durchaus in Einklang mit der Selbstbestimmungsphilosophie Lenins, der schon am Ende des 19. Jahrhunderts für ein umfassendes Selbstbestimmungsrecht aller Nationen eingetreten war.²⁹ Sowjetrussland vereinbarte mit den Mittelmächten im Friedensvertrag von Brest-Litowsk vom 3. März 1918 die Abtrennung Finnlands. Selbst die grundlegende Änderung der Kriegssituation zu Lasten der Mittelmächte wenige Monate später änderte an dieser Situation nichts mehr. Finnland war aber als Staat in der Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg noch nicht definitiv konsolidiert und die nahezu ausschließlich schwedischsprachige Bevölkerung der Aland-Inseln sah nun ihrerseits die Gelegenheit gekommen, das Selbstbestimmungsrecht einzufordern. Der Aland-Fall wurde nach der Aufnahme Finnlands in den Völkerbund von Großbritannien vor den Völkerbundrat gebracht, welcher einen Juristenausschuss (*Committee of Jurists*) zur Prüfung der damit zusammenhängenden Fragen einsetzte. Als erste Frage hatte dieser Ausschuss zu prüfen, ob überhaupt eine Zuständigkeit des Völkerbundes in dieser Frage gegeben war. Dieser Ausschuss verneinte die Existenz eines eigenständigen Selbstbestimmungsrecht im Völkerrecht, sah aber trotzdem die Zuständigkeit des Völkerbundes zur Untersuchung der Aland-Frage, die gekennzeichnet war von ei-

²⁸ Zum Aland-Fall vgl. A. Cassese, *Self-determination of peoples – A legal appraisal*, CUP: Cambridge 1995, S. 27 ff.; S. Harck, *Aland Islands*, MPEPIL, online edition, 2008; L. Hannikainen, *Autonomy in Finland: The Territorial Autonomy of the Aland Islands and the Cultural Autonomy of the Indigenous Saami People*, in: 2 *Baltic Yearbook of International Law* 2002, S. 175–197 und S. Silverström, *The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Aland Islands in the European Union*, in: 15 *IJMG* 2008, S. 259–271.

²⁹ Zur Position Lenins in der Selbstbestimmungsfrage vgl. auch J. Fisch, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Die Domestizierung einer Illusion*, C.H. Beck: München 2010, S. 133 ff.

nem Angebot für Minderheitenschutz von finnischer Seite und vom Selbstbestimmungsanspruch von Seiten der Aländer, als gegeben. Die Grundlage dafür sah der Juristenausschuss im Umstand, dass sich der finnische Staatsverband noch nicht definitiv gefestigt hatte:

“From the point of view of both domestic and international law, the formation, transformation and dismemberment of States as a result of revolutions and wars create situations of fact which, to a large extent, cannot be met by the application of the normal rules of positive law [...].

Under such circumstances, the principle of self-determination of peoples may be called into play. New aspirations of certain sections of a nation, which are sometimes based on old traditions or on a common language and civilization, may come to the surface and produce effects which must be taken into account in the interests of the internal and external peace of nations.”³⁰

Fragen, die in etablierten und stabilisierten Staaten nach Maßgabe des strikten Souveränitätsdenkens der damaligen Periode ausschließlich auf der Grundlage des internen Rechts zu prüfen waren, wurden nun auf die völkerrechtliche Ebene gehoben.³¹ Der Juristenausschuss strich deutlich hervor, dass in Situationen wie der vorliegenden die Lösung alternativ in der Gewährung von Selbstbestimmung oder – wenn „geographische, wirtschaftliche oder ähnliche Überlegungen dagegen sprachen“ – in einer qualifizierten Minderheitenschutzregelung lag. Minderheitenschutzregelungen sollte also gleichsam eine Zweitbestfunktion zukommen, welche der Friedenssicherung aber förderlicher sein konnten als die Gewährung von Selbstbestimmung.³² Der Völkerbundrat übertrug nun einer Berichterstattungskommission die Aufgabe, ein Aktionsprogramm zu erarbeiten. Diese Kommission sprach sich im Endergebnis für den Verbleib der Aland-Inseln bei Finnland aus, wobei die Argumentation, die zu diesem Ergebnis führte, auch aus der Sicht der nachfolgenden völkerrechtlichen Entwicklungen und auch der gegenwärtigen völkerrechtlichen Diskussion durchaus beachtlich ist:

³⁰ Vgl. 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, League of Nations O.J. Spec. Suppl. Nr. 3, Oktober 1920, 6.

³¹ Der Juristenausschuss ließ keinen Zweifel daran, dass ein Sezessionsrecht gegenüber einem gefestigten Staat auszuschließen war:

“Positive International Law does not recognize the right of national groups, as such, to separate themselves from the State of which they form part by the simple expression of a wish, any more than it recognizes the right of other States to claim such a separation. Generally speaking, the grant or refusal of the right to a portion of its population of determining its own political fate by plebiscites or by some other method, is, exclusively, an attribute of the sovereignty of every State which is definitely constituted.”

Siehe 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 No. 3, October 1920, 5, zitiert nach A. Cassese, Self-determination of peoples, 1995, S. 28.

³² Siehe den in der vorhergehenden Fußnote zitierten Bericht, S. 6.

- Einmal argumentierte die Kommission damit, dass die Aland-Inseln schon seit 1634 (also zu einem Zeitpunkt, als Finnland Teil des schwedischen Königreichs war) von Abo aus (lange Zeit der Hauptstadt Finnlands) verwaltet wurden und damit selbst innerhalb Schwedens administrativ dem finnischen Verwaltungsbereich zuzuordnen war. Finnland hatte dann unter russischer Herrschaft eine weitgehende Verwaltungsautonomie behalten, der wiederum auch die Aland-Inseln unterstanden. Hier scheinen Überlegungen durch, die später unter dem Schlagwort des „uti-possidetis“-Prinzips große Bedeutung erlangen sollten.
- Die Kommission untersuchte auch die besondere Stoßrichtung der Forderungen der Aländer und schälte dabei folgenden Kern frei: Die Aländern waren weniger an einer politischen Veränderung (im Sinne einer völkerrechtlichen Zuordnung zum schwedischen Staatsverband) als an der Aufrechterhaltung ihrer kulturellen Identität interessiert und dazu sollten minderheitenschutzrechtliche Vorkehrungen das bessere Instrument darstellen.³³
- Die Kommission trug aber auch dem besonderen politischen Gesamtkontext Rechnung, der den Aland-Fall umrahmte. In Anbetracht der Tatsache, dass Finnland zu den Siegermächten des Ersten Weltkrieges zählte, Schweden sich hingegen neutral verhalten hatte, meinte die Kommission: *“It would be an extraordinary form of gratitude [...] to wish to despoil her [Finnland] of territory to which she attaches the greatest value.”*³⁴ Selbst hier wurde also der Selbstbestimmungsgrundsatz ganz wesentlich von der primitiven Logik überlagert, wonach primär die Bedürfnisse der Kriegsgewinner zu befriedigen seien.

Auf dieser Grundlage wurde Finnland aufgetragen, die bereits getätigten minderheitenschutzrechtlichen Zusagen zu erweitern, was im Aland-Abkommen mit Schweden vom 27. Juni 1921 auch geschah. Dieses Abkommen wurde nachfolgend innerstaatlich umgesetzt und auf dieser Grundlage bildete sich eine der vorbildhaftesten und stabilsten Minderheitenautonomie der Welt heraus.³⁵

Große Aufmerksamkeit erlangten in der Folge die Aussagen des Ausschusses und der Kommission zu einem eventuellen Sezessionsrecht im Falle schwerster Unterdrückung einer Minderheit. Der Ausschuss ließ die Existenz einer solchen Möglichkeit offen, während diese von der Kommission explizit bestätigt wurde (allerdings konkret auf den Aland-Fall in Ermangelung entsprechender Diskriminierungstatbestände wiederum verneint wurde). Ausführungen über die spezifischen Rechtsgrundlagen dieses Anspruchs blieben sowohl der Ausschuss als auch die Kommission schuldig.

³³ Vgl. zu dieser Argumentation S. Harck, 2008, Rz 6.

³⁴ Vgl. “The Aaland Islands Question” (Report Presented to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, 16 April 1921), League of Nations Council Doc. B.7 21768/106, 30, zitiert nach D. Thürer/Th. Burri, Secession, in: MPEPIL, online edition, Rz 25.

³⁵ Zu den Grundlagen der außergewöhnlichen Bestandskraft dieser Autonomieregelung vgl. gerade jüngst M. Suksi, Explaining the Robustness and Longevity of the Aland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions, in: 20 International Journal on Minority and Group Rights 2013, S. 51–66.

5. Selbstbestimmung nach dem Zweiten Weltkrieg³⁶

5.1 Die frühe Selbstbestimmungspraxis im Zeichen der Antikolonialismus-Bewegung

Schon während des Zweiten Weltkrieges wurden Hoffnungen genährt, dass der Selbstbestimmungsgrundsatz für die Nachkriegsregelung von entscheidender Bedeutung sein sollte. Dies legte zumindest die Atlantik-Charta nahe. Punkt 2 dieses am 12. August 1941 von Churchill und Roosevelt unterzeichneten Dokuments lautete folgendermaßen:

*„Sie [Roosevelt und Churchill] wünschen keine territoriale Änderung, die nicht mit dem frei zum Ausdruck gebrachten Wunsch der Völker übereinstimmt.“*³⁷ Dieser Grundsatz sollte aber gerade in Mitteleuropa mit der Vertreibung von Millionen von Deutschen schwerstens verletzt werden.³⁸

Das Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 hat im Vergleich zur Situation während der Aland-Krise völlig neue Voraussetzungen geschaffen. Nun hatte das Selbstbestimmungsprinzip erstmals Eingang gefunden in ein Normenwerk mit potentiell universellem Geltungsanspruch. Das in Art. 1(2) und Art. 55 der Satzung enthaltene Selbstbestimmungsprinzip ist aber vage formuliert und gerade in der Anfangszeit wurde es als bloßes Korrelat der staatlichen Souveränität und als Konsequenz und Vorbedingung der souveränen Gleichheit der Staaten gemäß Art. 2(1) der Satzung angesehen.³⁹ Andere Autoren hoben auch in der Folge kritisch den Umstand hervor, dass die Satzung nur ein „Prinzip“ anführe, das nicht mehr sei als ein politisches Leitmotiv und auf keinen Fall einen Rechtsanspruch begründe.⁴⁰ Es blieb damit der Antikolonialismusbewegung vorbehalten, dem Selbstbestimmungsprinzip konkretes (rechtliches) Leben einzuhauchen. Mit den beiden Antikolonialismus-Resolutionen der UN-Generalsversammlung aus 1960⁴¹ wurde ein Meilenstein im Prozess der Verrechtlichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes gesetzt. Nach der Verankerung des Selbstbestimmungsgrund-

³⁶ Vgl. dazu auch ausführlich P. Hilpold, Self-determination in the 21st century – Modern Perspectives for an Old Concept, in: 36 Israel Yearbook on Human Rights 2006, S. 247–288.

³⁷ Vgl. R. Steininger, Los von Rom? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen, Innsbruck 1987, S. 13.

³⁸ Vgl. dazu letzthin M. Levene, The Crisis of Genocide, Bd. 2, OUP: Oxford 2013, S. 367 ff., der diese Vorgänge im Detail beschreibt und als „völkermordähnliche Gewaltanwendung“ qualifiziert (genocidal violence).

³⁹ So der erste große und sehr angesehene Kommentator der Satzung der Vereinten Nationen Hans Kelsen. Vgl. H. Kelsen, The Law of Nations, Stevens: London 1950, S. 52 ff.

⁴⁰ Vgl. K.J. Partsch, Self-Determination, in: R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Martinus Nijhoff: Dordrecht 1995, s. 1171, Rz 11.

⁴¹ „Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“, G.A. Res. 1514 (XV) v. 14.12.1960 sowie „Principles which should guide members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter“, G.A. Res. 1541 (XV) v. 15.12.1960.

satzes auch in den beiden Menschenrechtspakten 1966 stand der Rechtscharakter der Selbstbestimmung definitiv außer Frage. Die Diskussion über den Gehalt der Selbstbestimmung und über die Anspruchsberechtigten war damit aber noch keineswegs beendet, sondern erst richtig in Gang gebracht worden.⁴² Gerade im deutschsprachigen Raum wurden Ansichten zur Selbstbestimmung vertreten, die von jenen des angloamerikanischen „mainstreams“ erheblich divergierten. Für diese Sonderposition fand sich eine Erklärung in der ungelösten „nationalen Frage“, und zwar gleich in zweifacher Hinsicht: dazu konnte nämlich sowohl die ungelöste Frage der deutschen Teilung gezählt werden als auch jene der zahlreichen deutschen und österreichischen Minderheiten und Volksgruppen, die entweder im Aufenthaltsstaat z. T. massiver Diskriminierung ausgesetzt waren oder aber als Vertriebene in Deutschland lebten. Die Vertriebenen hofften lange Zeit auf die Einräumung einer Möglichkeit zur Rückkehr und auf eine angemessene Entschädigung für das geraubte Vermögen (bzw. auf die Restitution des betreffenden Vermögens). Die angloamerikanische und die deutsche (bzw. österreichische) Selbstbestimmungslehre redeten damit aneinander vorbei: Im angloamerikanischen Raum war die deutschsprachige Selbstbestimmungslehre schon allein aus sprachlichen Gründen schlicht und einfach unbekannt, während die beschriebenen angloamerikanischen Ansätze zur Selbstbestimmung im deutschsprachigen Raum vielfach geflissentlich ignoriert wurden.⁴³ Gerade im deutschsprachigen Raum wurden damit lange Zeit hin Hoffnungen genährt, die das geltende Völkerrecht nicht erfüllen konnte.

Dennoch hat auch der Entwicklungsstrang des „kolonialen Selbstbestimmungsrechts“ zu Erkenntnissen geführt, die letztlich von breiterer Relevanz waren und schließlich auch für die allgemeine Selbstbestimmungsdiskussion nutzbar wurden.

Von besonderer Bedeutung waren in diesem Zusammenhang der Westsahara-Fall und der Osttimor-Fall. In beiden Fällen wurde zusätzliche Komplexität in die Materie durch den Umstand getragen, dass ehemalige Kolonien einem anderen Kolonialvolk die Ausübung des kolonialen Selbstbestimmungsrechts verweigern wollten.

⁴² Ein detaillierte – und sehr kritische – Analyse des Beitrages der Vereinten Nationen zur Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts findet sich bei M. Pomerance, *Self-determination in law and practice*, Martinus Nijhoff: Den Haag 1982.

⁴³ Vgl. z. B. Th. Veiter, *Nationalitätenkonflikte und Volksgruppenrecht*, Braumüller: Wien 1977, S. 175: „Der Ausdruck *peoples* in den beiden Menschenrechtspakten bezieht sich seiner ganzen Herkunft und Formulierung nach auf Völker im ethnischen Sinne.“ Vgl. auch O. Kimminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Grünewald: Mainz 1985, S. 123 sowie F. Ermacora, *Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen*, Braumüller: Wien 1988, S. 72 ff. D. Blumenwitz, *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen: Bonn 1992, S. 32 führte Folgendes aus:

„Die Interpretation des Begriffs ‚people‘, der sich in diesem Zusammenhang in der Satzung der Vereinten Nationen und in einigen Resolutionen der Generalversammlung findet, wurde allmählich erweitert. Es ist heute gesichert anzusehen, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch Volksgruppen zusteht.“

Die Westsahara war eine spanische Kolonie seit 1884. Die Vereinten Nationen haben seit den frühen 1960er Jahren die Westsahara als Kolonialfrage angesprochen und auch wiederholt und mit Nachdruck die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts für die Bewohner dieser Kolonie (Saharuis) eingefordert, was schließlich auch zur Befassung des IGH mit der Westsahara-Frage durch die UN-Generalversammlung im Jahr 1974 führte.⁴⁴ Der IGH bestätigte in seinem Gutachten v. 16.10.1975 die Anwendbarkeit der Res. 1514 (XV) v. 14.12.1960 und die daraus folgende Entkolonialisierungsverpflichtung. Spanien schloss jedoch mit Marokko und Mauretanien ein Abkommen über die Aufteilung der Westsahara und räumte Anfang 1976 dieses Gebiet. Marokko kündigte noch am Tag der Veröffentlichung des IGH-Gutachtens die Verschiebung größerer Bevölkerungskontingente in die Westsahara an (sog. „Grüner Marsch“, durch welchen 350.000 Marokkaner in die Westsahara gebracht wurden). Wenngleich Marokko sich den verschiedenen Appellen der Vereinten Nationen zur Beendigung seiner Siedlungspolitik immer wieder zu fügen schien, wurde de facto die Zuwanderung aus dem nördlichen Nachbarstaat seit 1975 kontinuierlich fortgesetzt, so dass sich die Bevölkerungsstruktur der Westsahara in den letzten vier Jahrzehnten nachhaltig verändert hat. Der Friedensschluss Mauretaniens mit der Polisario, der Befreiungsbewegung der Saharui, hatte zur Folge, dass die gesamte Westsahara von Marokko besetzt worden ist. Der Westsahara-Fall ist nach wie vor ungelöst. Den Vereinten Nationen kann ein ehrliches Bemühen zur Lösung dieser Frage nicht abgesprochen werden, doch wurde das Erreichen einer solchen nicht zuletzt dadurch verhindert, dass Marokko seine Territorialansprüche auf dieses phosphatreiche Gebiet nicht aufgeben wollte, sich durch die Dekolonialisierungsverpflichtungen der Vereinten Nationen nicht gebunden sah und sowohl aus politischen Gründen (starke Anbindung an den Westen, während die Saharui lange Zeit von der linksorientierten Regierung Algerien unterstützt wurden) als auch durch die prominente Rolle Marokkos im Kreis der Entwicklungsländer und der islamischen Nationen einen sehr starken Rückhalt in der Staatengemeinschaft fand.

Wollte man eine zynisch-agnostische Haltung einnehmen, so könnte man die Auffassung vertreten, dass sich hier der häufig zitierte Spruch von Sir Ivor Jennings bewahrheitete: *“[O]n the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous because the people cannot decide until someone decides who are the people.”*⁴⁵

Eine genauere Auseinandersetzung mit dem Westsahara-Fall zeigt aber, dass durchaus Instrumente und Verfahren zur Verfügung gestanden wären, um in sachlich vertretbarer Form festzulegen, wer als abstimmungsberechtigtes Volk gelten kann.⁴⁶ Insbesondere im Sondervotum von Richter Dillard sind sehr profunde Aus-

⁴⁴ Bezug genommen wurde dabei u. a. auf die Res. 1514 (XV) v. 14.12.1960, wodurch der Selbstbestimmungsanspruch außer Streit gestellt werden sollte.

⁴⁵ Vgl. I. Jennings, *The Approach to Self-Government*, CUP: Cambridge 1956, S. 56.

⁴⁶ Dabei hätte insbesondere auf die letzte Volkszählung unter der spanischen Kolonialverwaltung im Jahr 1974 Bezug genommen werden können.

fürungen zur völkerrechtlichen Natur des Selbstbestimmungsanspruchs zu finden, wobei Dillard den Menschen gegenüber dem Territorium in den Vordergrund stellt: *“It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.”*⁴⁷

Das politisch bedingte Durchsetzungsversagen ändert nichts am Bestehen des Selbstbestimmungsanspruchs der Saharais.

Die Geduld des anspruchsberechtigten Volkes wurde lange Zeit auch im Osttimor-Fall auf die Probe gestellt, wobei aber hier letztlich das Selbstbestimmungsrecht erfolgreich durchgesetzt werden konnte. Dabei zeigte der Osttimor-Fall durchaus Parallelen zum Westsahara-Fall: Osttimor stand seit Jahrhunderten in portugiesischem Kolonialbesitz. Anfang der 1970er begann das portugiesische Kolonialreich zu zerfallen. Portugal war nicht mehr imstande, den Entkolonialisierungsprozess in Osttimor erfolgreich zu beenden, da indonesische Truppen im Dezember 1975 dieses Territorium überfielen und mit einer Grausamkeit unterwarfen, die jene der vorherigen Kolonialherren in den Schatten stellte. Anders als Spanien in Bezug auf die Westsahara setzte sich Portugal aber vor den Vereinten Nationen nachhaltig für die Interessen seiner früheren Kolonie ein. Dieses Unterfangen wurde sowohl durch die konsequente Westanbindung Indonesiens als auch durch die Wortführerschaft dieses Staates in der Blockfreiengbewegung erheblich erschwert, doch brachte Portugal im Jahr 1991 den Osttimor-Fall vor den IGH.⁴⁸ Dies gelang aufgrund der fehlenden Unterwerfung Indonesiens unter die Gerichtsbarkeit nur auf indirektem Wege und in der Folge lehnte der IGH seine Gerichtsbarkeit in dem 1995 ergangenen Urteil auch ab. Dennoch stellte der IGH in einer bis dahin nicht geübten Klarheit fest, dass das Volk von Osttimor über ein Selbstbestimmungsrecht verfüge⁴⁹ und dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker erga-omnes-Charakter habe⁵⁰. Diese Äußerung in einem IGH-Urteil, deren rechtliche und politisch-moralische Autorität im Völkerrecht unvergleichlich sind, hat zweifelsohne erheblich dazu beigetragen, dass Osttimor, als Indonesien aufgrund politischer und wirtschaftlicher Umwälzungen ab 1998 geschwächt war, sich in einem Referendum 1999 für seine Unabhängigkeit aussprechen und diese schließlich im Jahr 2002 erreichen konnte. Im „Mauer-Gutachten“ 2003 (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory for the Responsibility of the UN for Palestine*) hat der IGH nochmals die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts unter Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung bestätigt.⁵¹

⁴⁷ ICJ, 1975, Western Sahara, S. 122.

⁴⁸ Vgl. dazu P. Hilpold, Der Osttimor-Fall, 1995.

⁴⁹ Vgl. ICJ, 1995, East Timor, Rz 37.

⁵⁰ Vgl. ICJ, 1995, East Timor, Rz 29, 2. Abs.: *“In the Court’s view, Portugal’s assertion that the right of peoples to self-determination, as it evolved from the Charter and the United Nations practice, has an erga omnes character, is irrefragable.”*

⁵¹ Im Besonderen betonte der IGH erneut den erga omnes-Charakter des Selbstbestimmungsrechts und die daraus resultierende Verpflichtung, Tatbestände nicht anzuerkennen, die unter Verletzung dieses Rechts geschaffen worden sind:

Erneut war dies im Kosovo-Gutachten 2010⁵² der Fall.⁵³

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass sich die rudimentären Regelungen zur Selbstbestimmungen im UN-Recht nur langsam im Wege der Praxis zu einem echten Recht verdichteten. Der koloniale Selbstbestimmungsansatz bildete dabei einen wichtigen Katalysator, der gleichzeitig auch die einschlägige Diskussion einbremste. Die Befürchtungen aber, dass dadurch ein rein partikuläres, einseitiges Recht geschaffen würde, das gleichzeitig der allgemeinen Selbstbestimmungsdiskussion ihre Dynamik rauben würde, erwiesen sich jedoch als unbegründet, wenn gleich diese Befürchtungen in den ersten Jahren durchaus berechtigt erschienen.⁵⁴

Zweifelsohne kommt das Selbstbestimmungsrecht auch außerhalb des kolonialen Bereichs zur Anwendung, wenngleich die genauen Konturen dieses Rechts nach wie vor erheblichen Interpretationsspielraum offen lassen.

5.2 Selbstbestimmung in der post-kolonialen Praxis

Gänzlich außerhalb der antikolonialen Praxis bewegten sich die Selbstbestimmungsprozesse auf dem Balkan und in Mittel- und Osteuropa in den 1990er Jahren. Dabei griffen Staatszerfall und Selbstbestimmung ineinander. Sie bildeten zwei Seiten derselben Medaille, wobei unklar bleiben musste, von welchem Element der ursächliche Entwicklungsanstoß ausgegangen ist.

“As for the consequences for other States, the ICJ observed that certain obligations violated by Israel were obligations erga omnes, namely the right of the Palestinian people to self-determination and certain obligations under international humanitarian law. The ICJ was: of the view that all States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem. They are also under an obligation not to render aid or assistance in maintaining the situation created by such construction. It is also for all States, while respecting the United Nations Charter and international law, to see to it that any impediment, resulting from the construction of the wall, to the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination is brought to an end. In addition, all the States parties to the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 are under an obligation, while respecting the United Nations Charter and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention.” Vgl. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory opinion, ICJ 2004, Rz 200.

⁵² *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, ICJ 2010.

⁵³ *Ibid.*, Abs. 79.

⁵⁴ So kam Michla Pomerance, eine sehr profunde Kennerin der Selbstbestimmungsthematik, im Rahmen einer tiefeschürfenden Analyse zur Selbstbestimmungspraxis der Vereinten Nationen zu folgendem, ernüchterndem Ergebnis:

“[T]he ‚New UN Law [of Self-determination] exploits the democratic penumbra and respectability of ‚self-determination‘ while scorning the essence of the democratic credo.”

Vgl. M. Pomerance, *Self-determination in Law and Practice – The New Doctrine in the United Nations*, Martinus Nijhoff: Dordrecht 1982, S. 75. Für den Betrachtungszeitraum bis zum Ende der 1970er Jahre, den Michla Pomerance einer Würdigung unterzogen hat, kann diese Wertung als zutreffend ansehen werden.

Sehr deutlich wurde dies im Zusammenhang mit dem jugoslawischen Zerfallsprozess, in dessen Rahmen sich Selbstbestimmungsambitionen einzelner Teilgebiete und staatliche Auflösungstendenzen wechselseitig verstärkten. Auffallend ist, dass sich die Staatengemeinschaft zuerst mit aller Kraft gegen beide Tendenzen stemmte und damit also sowohl den Staatszerfall Jugoslawiens verhindern wollte als auch dem Streben nach Eigenstaatlichkeit der einzelnen Teilrepubliken weit überwiegend⁵⁵ ablehnend gegenüber stand. Erst als sich die Entwicklung als unumkehrbar erwies, hat die Staatengemeinschaft versucht, den Zerfallsprozess zumindest zu administrieren und damit ein ungeordnetes Auseinanderbrechen des Staatsverbandes – mit all den damit verbundenen gravierenden Konsequenzen im humanitären Bereich und auch in Bezug auf die Friedenswahrung in der Region – zu verhindern. Das Instrument dazu war bekanntlich die Einsetzung einer Expertenkommission, der Badinter-Kommission,⁵⁶ die in ihrem ersten Gutachten vom 29. November 1991 auch unmissverständlich feststellte, dass der Staat Jugoslawien Geschichte war⁵⁷ und dass damit die Folgen dieser unwiderruflichen Auflösung auf völkerrechtlicher Ebene zu beurteilen waren.⁵⁸

Die heikle Aufgabe bestand nun darin, Kriterien für die territoriale Abgrenzung der sich herausbildenden Neustaaten zu finden: in einem Vielvölkerstaat, in dem sich die Teilnationen als Kulturnationen im herderschen Sinne sehen und die Anbindung an historische Mythen extreme Ausmaße annimmt, eine auf den ersten Blick unlösbar erscheinende Herausforderung, wenn man sich zudem die ethnische Gemengelage in dieser Region vor Augen hält. Die Lösung dieser Problematik fand die Badinter-Kommission in der Übernahme des *uti-possidetis*-Prinzips, das bekanntlich im 19. Jahrhundert die Grenzziehung der sich emanzipierenden Kolonien in Lateinamerika regelte und im 20. Jahrhundert auch zum bestimmenden Grenzziehungskriterium bei der Entkolonialisierung Afrikas werden sollte.⁵⁹ Neu war an diesem Regelungsansatz, dass hier auf interne Verwaltungsgrenzen eines Bundesstaates völlig fern des kolonialen Bereichs Bezug genommen wurde. Das

⁵⁵ Das Vorpreschen des deutschen Außenministers Genscher bei der Anerkennung Kroatiens im Jahr 1991 (formell erfolgte die Anerkennung am 23. Dezember 1991) stieß auf breite Kritik, die in ihrer extremsten (und sicherlich abzulehnenden) Ausprägung Deutschland sogar für den definitiven Zerfall Jugoslawiens verantwortlich machte. Vgl. dazu „Der Spiegel“ 26/1995, S. 38–41.

⁵⁶ Die Badinter-Kommission war eine Schiedskommission, die vom EG-Ministerrat am 27. August 1991 mit dem Zweck eingesetzt worden ist, die Jugoslawienkommission rechtlich zu beraten.

⁵⁷ “[T]he Socialist Federal Republic of Yugoslavia is in the process of dissolution.”

⁵⁸ Ibid. “[I]t is incumbent upon the Republic of Yugoslavia to settle such problems of state succession as may arise from this process in keeping with the principles and rules of international law, with particular regard for human rights and the rights of peoples and minorities”.

⁵⁹ Zum *uti-possidetis*-Prinzip vgl. G. Nesi, *L’uti possidetis hors du contexte de la décolonisation: Le cas de l’Europe*, in: XLIV AFDI 1998, S. 1–23; G. Abi-Saab, *Le principe de l’uti possidetis – Son rôle et ses limites dans le contentieux territorial International*, in: M.G. Kohen (Hrsg.), FS Lucius Caflish, Brill: Leiden 2007, S. 657–671 und S. Lalonde, *Uti possidetis: Its Colonial Past Revisited*, in: Revue Belge de Droit International 2001, S. 23–99.

uti-possidetis-Prinzip begründet als solches keinen Selbstbestimmungsanspruch. Es umgrenzt aber die selbstbestimmungsberechtigte Einheit, im Deutschen „das Volk“, treffender aber im Englischen als „*the self*“ bezeichnet. In Lateinamerika verursachte dieser Ansatz keine Probleme, war doch diese Grenzziehung erst Ausgangspunkt für die Herausbildung der Identität der Völker als verschiedene Nationen. Mehr musste die Erfolgsgeschichte des uti-possidetis-Prinzips in Afrika verwundern, wiesen die verschiedenen afrikanischen Stämme doch klar definierte kulturelle und historische Identitäten auf. Die neu geschaffenen politisch-historischen Realitäten sollten aber eine unerwartet starke identitätsbildende Kraft zeigen, die sich zudem äußerst rasch entfalten und die Stammesidentität weitgehend überlagern sollten.⁶⁰ Anders dagegen die Situation in Ex-Jugoslawien: Die über das uti-possidetis-Prinzip abgegrenzten Einheiten sollten zwar (weitgehend) Bestand haben, doch blieb die ursprüngliche nationale Identität auch innerhalb der Neustaaten dominant. Die Herbeiführung der Identität von Volk und Nation wurde durch brutalste Repression versucht, durch Vertreibung und Völkermord.⁶¹ In zwei Fällen widersetzte sich die Staatengemeinschaft im ex-jugoslawischen Raum diesen brachialen Kräften: in Bezug auf Bosnien, wo sie mit militärischem Zwang und großem finanziellem Aufwand den Fortbestand dieser Republik als multinationale und multireligiöse Einheit erwirkte⁶² und in Bezug auf den Kosovo, wo die Staatengemeinschaft ihre Bereitschaft demonstriert hat, in Ausnahmefällen auch vom uti-possidetis-Prinzip abzuweichen.

Der Kosovo-Konflikt stellt sich, kurz zusammengefasst, folgendermaßen dar:⁶³ Der überwiegend albanisch besiedelte Kosovo ist von Tito 1974 zu einer „autonomen Provinz“ erhoben worden. Zwar waren die Befugnisse dieser Provinz nicht wesentlich geringer als diejenigen einer „autonomen Republik“, doch blieb der formalrechtliche Status ein bescheidenerer, auch um secessionistischen Tendenzen vorzubauen. Wie die nachfolgende Entwicklung zeigen sollte, hatte diese

⁶⁰ Dies schloss einzelne Stammeskonflikte nicht aus, doch hatte die historische Ausgangssituation und das weitgehende Fehlen einer historischen Tradition der Neustaaten auf dem afrikanischen Kontinent eine weit größere Konflikualität befürchten lassen.

⁶¹ Vgl. die Ausführungen des IGH im Völkermord-Fall, ICJ, Genocide, 2007.

⁶² Ob dies langfristig sinnvoll oder auch nur möglich ist, darüber scheiden sich die Geister. Eine gemeinsame „bosnische Identität“, ein für eine Nation typisches „Wir-Gefühl“ ist in diesem Land bis heute nicht erkennbar. Kurzfristig war der von der Staatengemeinschaft gewählte Ansatz aber auf jeden Fall sinnvoll: Die inter-ethnischen Feindseligkeiten konnten beendet werden und es wurde demonstrativ ein Zeichen gesetzt, dass auf ethnischen Konflikten beruhende nationale Zerfallsprozesse nicht unendlich währen können. Vgl. St. Oeter, „International territorial administration“ als neue Form der internationalisierten Zwangsverwaltung, in: F. Frommelt (Hrsg.), Zwangsadministration, Duncker & Humblot: Berlin 2014, S. 309–330 und J. Malik, The Dayton Agreement and Elections in Bosnia: Entrenching Ethnic Cleansing Through Democracy, in: 36 Stan.J.Intl. 2000, S. 303–355.

⁶³ Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, Das Kosovo-Problem – ein Testfall für das Völkerrecht, in: 68 ZaöRV 2008, S. 779–801 sowie ders., Das Kosovo-Gutachten v. 22. Juli 2010: Historische, politische und rechtliche Voraussetzungen, in: P. Hilpold (Hrsg.), Das Kosovo-Gutachten v. 22. Juli 2010, S. 1–29.

Einstufung folgenschwere Konsequenzen: Bei der Anwendung des *uti-possidetis*-Prinzips stellte die Badinter-Kommission auf den Republikstatus ab. Nur den Republiken wurde ein Anspruch auf Eigenstaatlichkeit zuerkannt. Unter Milosevic wurde die kosovarische Autonomie wieder eingeschränkt und schließlich völlig ausgehöhlt. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nahmen die Repressionen von serbischer Seite immer mehr zu und arteten schließlich in ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus.⁶⁴ Nachdem intensive Vermittlungsversuche durch die internationale Staatengemeinschaft erfolglos geblieben waren, intervenierte schließlich am 24. März 1999 die NATO. Am 10. Juni 1999 zogen die geschlagenen serbischen Verbände aus dem Kosovo ab. Am selben Tag erließ der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1244/1999, durch welche der Kosovo unter internationale zivile und militärische Aufsicht gestellt wurde. Der endgültige Status des Kosovo wurde offen gelassen und von einer Einigung aller Parteien abhängig gemacht. Im November 2005 wurde Martti Ahtisaari vom UN-Generalsekretär zum Sondergesandten für den Kosovo ernannt und mit der Prüfung der Lage in diesem Gebiet betraut. In seinem Bericht vom Februar 2007 legte Ahtisaari seinen Plan vor.⁶⁵ Danach seien weder eine Rückgabe des Kosovo an Serbien⁶⁶ noch eine Fortführung der UN-Verwaltung⁶⁷ gangbare Optionen. Die einzige sinnvolle Alternative sei die überwachte Unabhängigkeit.⁶⁸ Ein politischer Konsens konnte auf völkerrechtlicher Ebene nicht erreicht werden. Deshalb nahmen die Kosovaren ein Jahr später ihr Geschick selbst in die Hand und erklärten am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit des Kosovo. Diese Maßnahme stieß auf massiven Widerstand Serbiens und seiner Verbündeten (insbesondere Russlands), während andere Staaten den Kosovo rasch anerkannten. Auf Betreiben Serbiens befasste die Generalversammlung den IGH mit der Frage, ob die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo völkerrechtskonform gewesen sei. In dem am 22. Juli 2010 veröffentlichten Gutachten äußerte der IGH die Auffassung, dass das Völkerrecht Unabhängigkeitserklärungen nicht verbiete und auch einen Gegensatz mit Res. 1244/1999 konnte der IGH nicht erkennen, da die kosovarischen Politiker nicht als Abgeordnete, sondern als Privatpersonen gehandelt hätten.

Dass in Völkerrechtswissenschaft und -praxis über ein Selbstbestimmungsrecht als Notwehrrecht diskutiert wird, wird vom IGH zur Kenntnis genommen, doch dieses Gericht nahm zu dieser Diskussion keine Stellung. Der Grundtenor des einschlägigen Verweises ist allerdings von einem sehr kritischen Unterton geprägt.⁶⁹

⁶⁴ So das Internationale Strafgericht für das frühere Jugoslawien im Fall Milutinovic (ICTY, Prosecutor v. Milan Milutinovic, Urteil v. 26.2.2009).

⁶⁵ S/2007/168 v. 26.3.2007.

⁶⁶ Ibid., S. 2, Rz 6.

⁶⁷ Ibid., Rz 8.

⁶⁸ Ibid., Rz 1 ff. “[T]he only viable option for Kosovo is independence, to be supervised for an initial period by the international community.”

⁶⁹ Vgl. die Rz 82 ff. des Gutachtens.

Die Feststellung, wonach in Bezug auf ein Sezessionsrecht von unterdrückten Minderheiten “radically different views were expressed”, deutet darauf hin, dass der IGH vom Fehlen einer einheitlichen *opino iuris* und damit einer gewohnheitsrechtlichen Norm ausgeht.

In welchem Zusammenhang stehen nun die militärischen Maßnahmen der NATO des Jahres 1999 und die Frage der Selbstbestimmung im Kosovo-Fall?

Die militärische Intervention der NATO des Jahres 1999 stellt sich – strikt rechtlich betrachtet – als humanitäre Intervention dar, die keine Grundlage im UN-Recht findet, ja von diesem untersagt wird.⁷⁰ Dennoch hat die Staatengemeinschaft de facto darüber hinweg gesehen; diese Völkerrechtsverletzung wurde mit keinen Sanktionen versehen. Die NATO-Intervention hat zweifelsohne die Ausübung der Selbstbestimmung durch den Kosovo überhaupt erst möglich gemacht. Dennoch würde man diese Vorgänge juristisch überinterpretieren, wenn man über die Ereignisse zwischen dem 24. März 1999 und dem 17. Februar 2008 einen Bogen spannen wollte und diese Vorgänge ex post als schrittweise Ausübung eines remedialen Selbstbestimmungsrechts qualifizieren wollte. Selbst unter jenen Staaten, die diesen Prozess letztlich (*de facto*) befürworteten, hat sich der weit überwiegender Teil gegen eine solche Qualifizierung ausgesprochen. Dieser Auffassung hat im Grunde auch der IGH Ausdruck verliehen, wenn er diese Ereignisse als Abfolge von faktischen Handlungen in einem sui-generis-Kontext qualifiziert hat und im Gutachten selbst keinerlei Anschein erweckt hat, ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht anzuerkennen.

Auch dem anderen Extremum hat sich der IGH aber nicht verschrieben: So hat ein Richter (Richter Koroma) im Kosovo-Fall die Auffassung vertreten, dass eine Sezession verboten sei, da das Völkerrecht die territoriale Integrität der Staaten schütze. Im Gutachten kommt sehr klar zum Ausdruck, dass der IGH auch diese Position nicht stützt.

6. Selbstbestimmung als Notwehrrecht

Immer breitere Zustimmung zu finden scheint die Auffassung, wonach in außergewöhnlichen Fällen der Verfolgung und Unterdrückung einer Volksgruppe/Minderheit dieser ausnahmsweise ein Recht auf Selbstbestimmung in der Form eines Sezessionsrechts zukomme. Die Vertreter dieser Auffassung können zur Untermauerung ihrer Position auf Äußerungen verweisen, die weit in die Vergangenheit zurückreichen,⁷¹ was die jüngere Geschichte anbelangt, bis auf den Aland-Fall. Wie gezeigt, vermag dieser Verweis aber nicht wirklich zu überzeugen, zumindest

⁷⁰ Vgl. P. Hilpold, Humanitarian Intervention: “Is There a Need for a Legal Reappraisal?”, in: 12 EJIL 3/2001, S. 437–467.

⁷¹ Vgl. zur rechtshistorischen Entwicklung des Selbstbestimmungsrecht als Notwehrrecht P. Hilpold, „Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens“, in: 63 ZÖR 1/2008, S. 117–141.

wenn daraus rechtliche Schlussfolgerungen abgeleitet werden sollen. Eher schiene als Rechtsgrundlage für ein remediales Selbstbestimmungsrecht Prinzip V Abs. 7 der Friendly-Relations-Declaration 1970 geeignet zu sein, die zwar rechtlich nicht bindend ist, aber immerhin in sehr autoritativer Form UN-Recht auslegt und auch als Grundlage für die weitere Steuerung der Auslegung sowie als Basis für die Fortentwicklung des UN-Rechts angesehen werden kann:

„Die vorstehenden Absätze sind nicht so auszulegen, als ermächtigen oder ermunterten sie zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit oder die politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem oben beschriebenen Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebietes ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt, ganz oder teilweise auflösen oder beeinträchtigen würden.“

Aus dieser Norm ein allgemeines Sezessionsrecht abzuleiten, ginge jedoch zu weit, da die Wendung „ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe“, klar auf den kolonialen Kontext Bezug nimmt.⁷²

In der Literatur⁷³ wurde auch darauf hingewiesen, dass die USA versucht hatten, eine alternative Formulierung vorzubringen, nach welcher das Vorliegen einer repräsentativen Regierung explizit als Ausdruck von Selbstbestimmung qualifiziert werden sollte. Diese (breitere) Formulierung fand aber keine Mehrheit.

Allerdings ist im Rahmen der Wiener Menschenrechtserklärung 1993 genau diese erweiterte Formulierung angenommen worden, was auf den ersten Blick als Haltungsänderung der Staatengemeinschaft interpretiert könnte:

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und betreiben frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

Unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Völker, die unter Kolonial- oder anderen Formen von Fremdherrschaft oder ausländischer Besetzung stehen, anerkennt die Weltkonferenz über die Menschenrechte das Recht der Völker, alle im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen stehenden legitimen Maßnahmen zu ergreifen, um ihr unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung zu verwirklichen. Die Weltkonferenz über Menschenrechte betrachtet die Verweigerung des

⁷² Vgl. Ch. Gusy, Selbstbestimmung im Wandel, in: Archiv des Völkerrechts 1992, S. 385–410 (394) sowie A. Cassese, Self-determination of peoples, CUP: Cambridge 1995, S. 61. Laut Patrick Thornberry (Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments, 38 ICLQ 1989, 867, 877) sei diese Norm dazu bestimmt, auf „Pariah-Staaten wie [das ehemalige, vom Apartheids-Prinzip geprägte] Südafrika Anwendung zu finden. G.H. Fox, der auf dieses Zitat verweist (Self-determination in the post-cold war era: A new internal focus?, in: 16 Michigan Journal of International Law 1995, S. 734–781, 740) betont des Weiteren, dass die USA versucht hatten, eine alternative Formulierung vorzubringen, nach welcher das Vorliegen einer repräsentativen Regierung explizit als Ausdruck von Selbstbestimmung qualifiziert werden sollte. Diese (breitere) Formulierung fand aber keine Mehrheit.

⁷³ Ibid.

Selbstbestimmungsrechts als eine Menschenrechtsverletzung und unterstreicht die Bedeutung der wirksamen Durchsetzung dieses Rechts.

Gemäß der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit unter den Staaten im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen ist dies nicht so auszulegen, dass damit irgendeine Handlungsweise erlaubt oder ermutigt wird, welche die territoriale Integrität oder politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker verhalten und daher eine Regierung besitzen, die ohne Unterschied irgendwelcher Art die gesamte zu dem betreffenden Gebiet gehörende Bevölkerung vertritt, zur Gänze oder zum Teil zerstören oder beeinträchtigen würde.“⁷⁴

Diese Norm verlangt somit eine repräsentative Regierung in Bezug auf die Gesamtbevölkerung, ohne dass eine Einschränkung auf den kolonialen Kontext vorgenommen worden wäre. Dennoch ist auch aus dieser Formulierung kein Anspruch auf Sezession ableitbar. Repräsentativität wird zwar uneingeschränkt gefordert. Sollte diese aber nicht gegeben sein, so folgt daraus aber keineswegs automatisch ein Sezessionsrecht. Es wird mit vagen Formulierungen, halben Verheißungen und versteckten Drohungen gespielt, ohne dass eine *lex perfecta* Sachverhalt und Rechtsfolgen klar ausformulieren und in einen kausalen Bezug bringen würde.

Auch einschlägige gerichtliche Äußerungen werden verschiedentlich in den Dienst einer für ein Sezessionsrecht plädierenden Argumentation genommen, doch geschieht auch dies zu Unrecht. Der kanadische Oberste Gerichtshof hat im Fall „*Sezession Quebecs von Kanada*“⁷⁵ ein Sezessionsrecht nur für die seit langem unstrittigen Fälle der kolonialen Abhängigkeit bzw. der Ausbeutung und Unterdrückung durch fremde Machthaber anerkannt. Ein darüber hinausgehendes, allgemeines Sezessionsrecht als Notwehrrecht wird als bloße Möglichkeit dargestellt und die betreffende Frage bleibt letztlich offen.⁷⁶ Diese Entscheidung hat auch den

⁷⁴ Vgl. die Wiener Erklärung der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte, Wien, 25.6.1993, Abs. 2.

⁷⁵ Vgl. Reference by the Governor in council, pursuant to Art. 53 of the Supreme Court Act, concerning the secession of Quebec from Canada, 1998, S.C.R. 217, ILM 37 (1998), S. 1342 ff.

⁷⁶ Der kanadische Gerichtshof kam dabei zu folgendem Ergebnis: *“In summary, the international right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies, where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all these situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to external self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions. Accordingly, neither the population of the province of Quebec, even if characterized in terms of people or ‘peoples’, nor its representative institutions, the National Assembly, the legislature or government of Quebec, possess a right, under international law, to secede unilaterally from Canada.”*

Zwei Experten (James Crawford und Luzius Wildhaber) haben im Auftrag des Gerichts Studien zu dieser Thematik erstellt. Das Gericht hat sich in der Substanz weitgehend der Studie von James Crawford angeschlossen. Luzius Wildhaber schien der Anerkennung eines Sezessionsrechts als

russischen Verfassungsgerichtshof inspiriert, der in seinem Urteil vom 31. Juli 1993 in Bezug auf ein mögliches Sezessionsrecht Tschetscheniens zu einem analogen Ergebnis gelangt ist.⁷⁷

Ähnliche Schlussfolgerungen können in Bezug auf den Fall Katanga (DRC), der von der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und die Rechte der Völker (*African Commission of Human and Peoples' Rights*) entschieden worden ist, gezogen werden:

*“In the absence of concrete evidence of violations of human rights to the point that the territorial integrity of Zaire should be called to question and in the absence of evidence that the people of Katanga are denied the right to participation in government as guaranteed by Article 13 (1) of the African Charter, the Commission holds the view that Katanga is obliged to exercise a variant of self-determination that is compatible with the sovereignty and territorial integrity of Zaire.”*⁷⁸

Die Afrikanische Menschenrechtskommission bringt hier nur zum Ausdruck, dass im vorliegenden Fall selbst die Tatbestandsvoraussetzungen für die Geltendmachung eines Sezessionsrechts als Notwehrrecht fehlen. Sie äußert sich nicht zur Frage, ob ein solcher Rechtsanspruch, wenn die erwähnten Tatbestandsvoraussetzungen nachgewiesen werden könnten, auch tatsächlich gegeben wäre.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die finnische Regierung in ihrer Stellungnahme im Kosovo-Verfahren mit Nachdruck versucht hat, die Verselbstständigung des Kosovo unter Bezugnahme auf ein Selbstbestimmungsrecht als Notwehrrecht zu rechtfertigen, wobei das betreffende Papier sehr ausführlich die schweren Diskriminierungstatbestände nachzeichnet, den Wegfall der serbischen Hoheitsgewalt aufgrund der NATO-Intervention sowie die außergewöhnliche Situation, die sich durch die Krise ergeben hat. In der Folge will die finnische Regierung hier das Selbstbestimmungsrecht als Notwehr im Sinne der Ausführungen im Åland-Fall zur Anwendung bringen.

Zuzustimmen ist der finnischen Regierung, wenn sie den außergewöhnlichen Charakter hervorhebt, der sich durch die Kosovo-Krise ergeben hat. In einer ex-post-Betrachtung lässt sich in diesem Zusammenhang – auf das Ergebnis bezogen – durchaus von einem Selbstbestimmungsfall sprechen. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, dass der IGH eine solche Qualifizierung gerade nicht gewählt hat und auch die Staatengemeinschaft hat sogar weit überwiegend eine derartige Einstufung des Kosovo-Falls aktiv zu verhindern versucht und allein eine

Notwehrrecht eher zugeneigt. Vgl. dazu im Detail P. Hilpold, *Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspectives for an Old Concept*, in: 36 *Israel Yearbook of Human Rights* 2006, S. 247–288 sowie ders., *Die Sezession*, 2008, S. 134.

⁷⁷ Vgl. A. Tancredi, *A normative „due process“ in the creation of States through secession*, in: M. Kohen (Hrsg.), *Secession – International Law Perspectives*, CUP: Cambridge 2006, S. 171–207 (181) unter Bezugnahme auf T. Beknazar, *Übergesetzliches Staatsnotrecht in Rußland: Staatsnotstand und Staatsnotstandsbefugnisse der Exekutive. Zum Tschetschenien-Urteil des russischen Verfassungsgerichts v. 31. Juli 1995*, in: 37 *ZaöRV* 1997, S. 161 ff. (180).

⁷⁸ *Case 75/92, Kantangese Peoples' Congress v. Zaire*, S. 1.

sich faktisch herausbildende Situation zur Kenntnis genommen. Die Betonung der Spezialität des Kosovo-Falls stellt gleichzeitig den Schlüssel dazu dar, eine Einstufung dieses Falls als Selbstbestimmungsfall auszuschließen.

Ein Sonderaspekt, der hier zu prüfen ist, betrifft die Frage, ob Selbstbestrebungen auch mit Waffengewalt unterstützt werden dürfen, ob somit der Selbstbestimmungsgrundsatz einen weiteren Durchbruchtatbestand zum Gewaltverbot und damit eine Grundlage für eine „Intervention auf Einladung“ schafft. Dieser Sachverhalt wurde jüngst im Kontext der russischen Krim-Intervention intensiv diskutiert, wobei das Ergebnis sehr klar ausgefallen ist:⁷⁹ Kein Selbstbestimmungsanspruch – weder externer noch interner Natur – rechtfertigt eine militärische Intervention. Über diesen Ansatz kann also nicht, gleichsam über die Hintertür, das umstrittene Institut der humanitären Intervention völkerrechtlich hoffähig gemacht⁸⁰ oder das Interventionsverbot im Fall einer Sezessionsbestrebung aufgehoben werden.

7. Die „innere Selbstbestimmung“

Insgesamt – und vorbehaltlich der am Ende dieser Ausführungen noch vorzunehmenden Präzisierungen – ist also davon auszugehen, dass ein Selbstbestimmungsrecht als Notwehrrecht im Völkerrecht nicht existiert, zumindest wenn man darunter einen völkerrechtlich geschützten Anspruch auf Loslösung von einem Staatsverband bei schweren Menschenrechtsverletzungen versteht.

Immer breitere Anerkennung findet dagegen der Anspruch auf „innere Selbstbestimmung“. Außerhalb des kolonialen Kontextes wird in der inneren Selbstbestimmung sogar die prioritäre Form der Selbstbestimmung gesehen.⁸¹ Wie ist der Begriff der inneren Selbstbestimmung zu deuten? Darunter versteht man die umfassende Einbindung der Minderheiten in den demokratischen Entscheidungsprozess, wodurch ihre kulturelle Identität gewahrt werden kann, eine Diskriminierung von Minderheiten verhindert und ihre gleichberechtigte Entwicklung neben der Mehrheitsbevölkerung sichergestellt werden kann. Dies hat zur Folge, dass das demokra-

⁷⁹ Vgl. P. Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History, in: 14 Chinese Journal of International Law 2015, S. 237–270 (251).

⁸⁰ See also the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia: “Military force is never admissible as a means to carry out a claim to self-determination, including internal self-determination. There is no support in state practice for the right to use force to attain self-determination outside the context of decolonization or illegal occupation [...] This also means that a secessionist party cannot validly invite a foreign state to use force against the army of the metropolitan state.” (www.rt.com/files/politics/georgia-started-ossetian-war/iiffmcg-volume-ii.pdf (abgerufen am 14. Juli 2015)).

⁸¹ So das kanadische Höchstgericht in Reference re Secession of Quebec, Abs. 126.

tische System nicht mit dem Majoritätsprinzip gleichgesetzt werden darf.⁸² Vielmehr muss Sorge getragen werden, dass Minderheiten im demokratischen Prozess nicht systematisch übergangen werden. Obwohl sie aufgrund ihrer geringeren Zahl bei jeder Mehrheitsabstimmung unterliegen würden, muss gewährleistet sein, dass Minderheiten ihre Ansprüche im gleichen Maße durchsetzen können wie die Mehrheit. Aufgrund dieser faktischen Schwäche verlangt ein richtig verstandener Gleichheitsgrundsatz in vielen Fällen eine formelle Bevorzugung durch sog. „positive Maßnahmen“ („positive Diskriminierung“). Ein derart konzipierter Interessensausgleich verwirklicht eine sog. „Konkordanzdemokratie“.⁸³ Völkerrechtlich lässt sich ein Anspruch von Minderheiten auf innere Selbstbestimmung insbesondere über den Verweis auf menschenrechtliche Basisnormen begründen, so unter Bezugnahme auf das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 21 Pakt über bürgerliche und politische Rechte, ICCPR), die Vereinigungsfreiheit (Art. 22 ICCPR), das Recht auf freie Wahlen (Art. 25 b) ICCPR) und generell auf das Recht, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ (Art. 25 a) ICCPR).⁸⁴ Obwohl noch mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet, scheinen sich immer mehr Elemente herauszubilden, die auf ein im Entstehen begriffenes „Recht auf Demokratie“⁸⁵ hindeuten. In derart international fundierten Demokratien muss Minderheitenschutz – der zudem durch eine immer größere Zahl an völkerrechtlichen Normen garantiert wird⁸⁶ – einen zentralen Stellenwert einnehmen.

Schlägt nun, wie verschiedentlich behauptet wird, das innere Selbstbestimmungsrecht in ein Recht auf Sezession um, wenn Minderheiten das Recht auf wirkungsvolle Partizipation verweigert wird? Für die Existenz eines solchen Automatismus, ja auch nur für das Vorliegen von diesbezüglichen normativen Regelungsansätzen liegen keine überzeugenden Belege vor, wie in Zusammenhang mit der Diskussion um ein remediales Notwehrrecht belegt worden ist.

⁸² Vgl. dazu ausführlich D. Blumenwitz, *Volksgruppen und Minderheiten – Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Mann-Verlag: Berlin 1995, S. 84 ff.

⁸³ Vgl. dazu die grundlegenden Arbeiten von Arend Lijpart, z.B. *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge: London 2008.

⁸⁴ Vgl. A. Cassese, *The Self-Determination of Peoples*, in: L. Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, Columbia University Press: New York 1981, S. 92–113 (97) sowie P. Hilpold, *Self-Determination in the 21st Century – Modern Perspectives for an Old Concept*, in: 36 *Israel Yearbook of Human Rights* 2006, S. 247–288 (262 ff.).

⁸⁵ So in visionärer Vorahnung Th. Franck, *The emerging right to democratic governance*, in: *AJIL* 1992, S. 46–91.

⁸⁶ In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die UN-Minderheitendeklaration vom 18. Dezember 1992, auf die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, auf die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten 1995 und die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker 1997 hinzuweisen.

8. Die Autonomie

In der Autonomie wird häufig eine Alternative zur Selbstbestimmung gesehen. Bei genauerer Betrachtung ist das Verhältnis zwischen Autonomie und Selbstbestimmung weit komplexer: Autonomie ist sowohl Alternative zur Selbstbestimmung als auch Ausdruck davon. Von der Etymologie her müssten die beiden Konzepte weitgehend deckungsgleich sein, da der Begriff „Autonomie“ aus den griechischen Termini „*auto*“ und „*nomos*“ gebildet wurde, die zusammengefügt auch mit „Selbstbestimmung“ übersetzt werden können. Tatsächlich besteht ein besonderer Nahebezug der Autonomie mit einer spezifischen Ausprägung der Selbstbestimmung, nämlich mit der oben behandelten inneren Selbstbestimmung. Indem einer Minderheit oder einer Volksgruppe die Befugnis eingeräumt wird, über verschiedene Belange, die für die Wahrung ihrer Identität von zentraler Bedeutung sind, selbst zu bestimmen, wird ein Regelungsrahmen für die systematische Partizipation dieser Gruppen am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess, für ihre geringere oder größere Handlungsfreiheit⁸⁷, geschaffen. Zwar erschöpft sich der Anwendungsbereich von Autonomieregelungen nicht allein auf diesen Bereich, doch steht hier der Minderheiten- und Volksgruppenschutz sicherlich ganz im Vordergrund,⁸⁸ ja die Autonomie wurde auch als „Königin der Minderheitenschutzinstrumente“⁸⁹ bezeichnet. Dabei gibt es aber nicht „die“ Autonomie, sondern eine Vielzahl an Ausprägungsformen; ja, jede Autonomieform ist in gewisser Hinsicht einzigartig. Typisch für die Autonomie ist ihre territoriale Radizierung; wenn von Autonomie gesprochen wird, so ist regelmäßig die Territorialautonomie gemeint,⁹⁰ die auf einem bestimmten (Teil)gebiet eines Staates zur Anwendung kommt. Auf den ersten Blick liegt eine Autonomie also zwischen einer bloßen Minderheitenschutzregelung und einem auf territoriale Veränderung gerichteten Selbstbestimmungsanspruch. Minderheitenschutzregelungen sind nämlich grundsätzlich individualrechtlich orientiert, auch wenn sie im Reflexwege die Minderheit als Ganze schützen und bestimmte Minderheitenrechte konzeptionell eine kollektivrechtliche Dimension aufweisen (so etwa Bestimmungen zur Ortsnamengebung oder über

⁸⁷ So H. Hannum/R.B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, in: 74 AJIL 1980, S. 858–889 (860).

⁸⁸ Autonomieregelungen können bspw. auch aus rein politischen Gründen gewährt werden, wie dies bspw. bei der Autonomie für Hong Kong (seit 1999) oder Macao (seit 1997) der Fall ist. Vgl. R. Lapidot, *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace 1997, S. 25. Für eine weitgehend Gleichsetzung von Autonomie mit innerer Selbstbestimmung A. Eide, *The Universal Declaration in Space and Time*, in: J. Berting et al. (Hrsg.), *Human Rights in a Pluralistic World*, Roosevelt Study Center: Middelburg 1990, S. 15–32 (25).

⁸⁹ Vgl. M. Brems, *Die politische Integration ethnischer Minderheiten*, Peter Lang: Frankfurt a.M. 1997, S. 142 unter Bezugnahme auf Ch. Pan.

⁹⁰ Daneben gibt es noch bekanntlich das Konzept der Personalautonomie, das für Minderheiten, die verstreut über dem Territorium des Heimatstaates leben, von Relevanz sein kann. Dieses Konzept hatte in der Vergangenheit eine gewisse Bedeutung (so im Osmanischen Reich im sog. Millet-System), während es gegenwärtig primär als theoretisches Modell diskutiert wird.

die politischen Vertretungsrechte). Der territoriale Aspekt wird hier aber allenfalls vorausgesetzt und ist nicht unmittelbarer Regelungsinhalt. Die Autonomie hingegen erhebt das Territorium zum konstitutiven Element eines Schutzmechanismen, ohne hingegen die Souveränität des Gesamtstaates grundsätzlich in Frage zu stellen. Dynamik wohnt der Autonomie allenfalls insoweit inne als bestimmte Schutzmechanismen an veränderte Bedürfnisse der Minderheit und ihrer Angehörigen angepasst werden. Was die souveräne Oberhoheit des Gesamtstaates anbelangt, ist die Autonomie hingegen statisch, ja es ist ihr besonderes Kennzeichen, dass sie diese Letztentscheidungsgewalt nicht in Frage stellen will. Damit trägt die Autonomie die Charakteristika eines Kompromisses in sich, der notgedrungenermaßen oft zu Zweifeln und Beanstandungen führen muss. Der häufig zitierte Satz, wonach eine Autonomie „ungern gewährt und zögernd akzeptiert wird“ bringt diese Problematik auf den Punkt. Dieser Kompromiss kann immer wieder in Frage gestellt werden: Der Zentralstaat kann geneigt sein, die Autonomiebestimmungen restriktiv zu interpretieren, und bereits gemachte Zugeständnisse wieder zurückzunehmen, während die Minderheit in Versuchung geraten kann, die Oberhoheit des Zentralstaates in Frage zu stellen, wodurch letztlich die mit der Autonomie einhergehende Festigung der territorialen Schutzbasis als Sprungbrett zur Durchsetzung eines (externen) Selbstbestimmungsanspruchs benutzt würde.

Letztlich wurde behauptet, dass sich ein neues Konzept der Autonomie ausforme, das diese Gefahr hintanhalt und das umgekehrt darauf ausgerichtet sei, solchen Sezessionsbestrebungen entgegen zu wirken.⁹¹ Ob allerdings tatsächlich ein solcher Gesinnungswandel eingetreten ist, dazu muss wohl erst ein überzeugender empirischer Nachweis erbracht werden. Eine Autonomie-Regelung stellt wohl eher eine dauerhafte Herausforderung für alle Beteiligten dar, denen der Wert dieser Regelung immer wieder von neuem vermittelt werden muss bzw. muss verdeutlicht werden, dass jede extreme Alternative dazu, die einer Gruppe (bzw. dem Zentralstaat) ein wesentliches Mehr an Macht und Entscheidungsbefugnis verleiht, mit erheblichen Kosten verbunden sein kann.⁹² Einer uneingeschränkten Akzeptanz von Autonomieregelungen entgegen stehen kann der Umstand, dass ein Recht auf Autonomie – zumindest nach traditioneller Sichtweise – nicht unmittelbar aus

⁹¹ Vgl. S. Wolff/M. Weller, *Self-determination and autonomy – A conceptual introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, Routledge: London/New York 2008, S. 1–25 (2):

“In response, autonomy was re-discovered as a potential remedy of self-determination claims. It was now no longer seen as the secessionists’ stepping stone towards independence, but instead, in a 180-degree reversal of the previous position, autonomy was now considered as a possible tool in accommodating separatist movements without endangering the continued territorial integrity of an existing state.”

⁹² Eine Liste von Anforderungen, denen ein gelungenes Autonomiemodell entsprechen muss, findet sich bei R. Lapidot, *Autonomy*, 1997, S. 199 ff., wobei insbesondere auf die Notwendigkeit der Einbindung aller Beteiligten (u. a. auch der Mutternation der Minderheit) bei der Gestaltung und der Fortentwicklung der Autonomieregelung, die schrittweise, in einem dynamischen und möglichst demokratischen Prozess erfolgen kann, verwiesen wird.

dem Völkerrecht abgeleitet werden kann⁹³ und dass es eine allgemein anerkannte Definition der Autonomie nicht gibt.⁹⁴ Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Autonomie unter den Minderheitenschutzinstrumenten ein Erfolgsmodell darstellt und diesbezüglich seine Nützlichkeit weltweit in einer Vielzahl an Fällen unter Beweis gestellt hat und nach wie vor unter Beweis stellt.⁹⁵ Gerade weil sich verschiedene Autonomiemodelle als äußerst wirksames Instrument der Befriedigung von Konfliktsituationen erwiesen haben, verlieren die Ängste der Vergangenheit, wonach Autonomie eine Vorstufe zur staatlichen Verselbstständigung darstellen könnte, an Gewicht und die Bereitschaft nimmt zu, unmittelbar Autonomieregelungen als Konfliktlösungsinstrument zu empfehlen,⁹⁶ z. T. gerade in der Hoffnung, damit Sezessionsbestrebungen entgegen wirken zu können.⁹⁷ Wie die Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Schottlands vom 18. September 2014 gezeigt hat, ist für hochentwickelte demokratische Rechtsordnungen selbst eine Diskussion über eine mögliche Sezession eines Teilgebiets kein Tabuthema mehr, auch wenn weder völkerrechtlich noch staatsrechtlich dazu eine Verpflichtung bestünde.

9. Schlussbemerkungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass das moderne Selbstbestimmungskonzept, so wie es von Präsident Woodrow Wilson 1918 in die Welt gesetzt worden ist, mehrdeutig und widersprüchlich war. Gerade in Bezug auf die Situation, die dieses Konzept unmittelbar rechtlich in den Griff zu bekommen versuchte, der Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg, hat es auf breiter Linie versagt. Dennoch hat es eine Entwicklung in Gang gesetzt, die uns mit ungebrochener Dynamik bis zum heutigen Tag begleitet. In Verbindung mit der kontinuierlichen Festigung des Menschenrechtsschutzansatzes hat es zu einer stetigen Stärkung der Position des Individuums, einzeln und als Mitglied eines Verbandes, einer Gruppe

⁹³ So H.J. Steiner, *Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities*, in: *Notre Dame Law Review* 1991, S. 1539–1560 (1547). A.A. G. Gilbert, *Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law*, in: *35 Cornell International Law Journal* 2/2002, S. 302–353.

⁹⁴ Zu den verschiedenen Definitionsversuchen vgl. R. Lapidoth, *Autonomy*, 1997, S. 29 ff.

⁹⁵ Siehe nur zum Beispiel der Südtirol-Autonomie P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, 2001.

⁹⁶ Siehe den vielbeachteten Bericht von Asbjorn Eide über „Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities“, E/CN.4/Sub.2/1993/34. Für die indigenen Völker verweist die UN Deklaration über die Rechte indigener Völker aus 2007 nun explizit sowohl auf ein Recht auf Selbstbestimmung (Art. 3, wobei sich Bestimmung in der Substanz allerdings allein auf eine „innere“ Selbstbestimmung bezieht) als auch auf ein „Recht auf Autonomie“ (Art. 4).

⁹⁷ Vgl. M. Weller, *Towards a General Comment on Self-determination and Autonomy*, 2/AC.5/2005/WP.5, 25.5.2005.

oder Minderheit, geführt. Die Wurzeln dieses Konzepts, die in der wilsonschen (um nicht zu sagen US-amerikanischen) Vorstellung von Individualismus, Demokratie und Fairness liegen, scheinen in diesem Entwicklungsprozess trotz aller Rückschläge und Enttäuschungen, immer wieder durch. Die einzelnen Etappen dieses Prozesses mögen den Ansprüchen, die heute mit dem Selbstbestimmungsgedanken verbunden werden, nicht immer genügt haben. Dies kommt bspw. im Entkolonialisierungsprozess zum Vorschein, der vielfach den Anliegen und Interessen unterdrückter Völker nicht Rechnung trug (bspw. jenen der Ibos in Biafra/Nigeria oder der Saharuis in der Westsahara). Der Prozess als Ganzer war aber sicherlich stets vom Grundgedanken gekennzeichnet, eine fairere Weltordnung zu verwirklichen.⁹⁸ Mit der Verfeinerung des menschenrechtlichen Denkens, der Verdichtung der einschlägigen Rechtsnormen und der Herausbildung immer breiterer Ansätze für eine völkerrechtliche Begründung eines auf effektive Partizipation aller Bevölkerungsteile ausgerichteten Demokratieprinzips hat auch der Selbstbestimmungsgedanken eine neue Ausformung erlangt. Dass diese Entwicklung aber so weit gegangen wäre, einzelnen Minderheiten oder Gruppen ein Recht auf Eigenstaatlichkeit gegen den Willen der Mehrheit bzw. des übergeordneten Staatsverbandes zu gewähren, ist nicht ersichtlich. Auch ein Recht auf Selbstbestimmung als Notwehrrecht bei Vorliegen massiver Diskriminierungstatbestände ist – trotz diesbezüglicher Behauptungen eines nicht unwesentlichen Teils der Völkerrechtslehre – nicht erkennbar. Dennoch sind über die letzten hundert Jahre hinweg zahlreiche Äußerungen und Entwicklungen in der Völkerrechtspraxis nachweisbar, die im Selbstbestimmungsgrundsatz auch rechtliche Elemente identifizieren lassen, welche eine Verselbstständigung von Territorien auch außerhalb des kolonialen Kontextes fördern können. So ist im Normalfall, bei stabilen Ordnungsverhältnissen, der staatlichen Souveränität der Vorrang vor den Selbstbestimmungsbestrebungen einzelner Regionen oder Volksgruppen einzuräumen und allfällige nationale Konflikte sind innerhalb der bestehenden Strukturen – wenngleich durchaus auch mit Unterstützung des Völkerrechts – zu lösen. Dann aber, wenn die staatliche Souveränität geschwächt erscheint, erlangen die innerstaatlichen Bestrebungen nach Eigenstaatlichkeit auch völkerrechtliche Relevanz. Dies wurde bereits im Åland-Fall konstatiert und im Falle Jugoslawiens erneut bestätigt. Die Ordnungskriterien der Badinter-Kommission für Jugoslawien, an die sich die Staatengemeinschaft sehr punktuell gehalten hat, zeigen, dass innerstaatliche Verwaltungsgrenzen bei Schwächung bzw. Wegfall staatlicher Souveränität völkerrechtliche Relevanz erlangen können. Die hier zum Tragen kommenden Mechanismen sind also sehr komplexer Natur: Es besteht zwar keine direkte Kausalität zwischen Menschenrechtsverletzungen und Anspruch auf Eigenstaatlichkeit (so wie im Rahmen der remedialen Selbstbestimmungskonzeption behauptet), aber Menschenrechtsverletzungen können dazu beitragen, die staatliche Souveränität zu schwächen. Die mi-

⁹⁸ Zum Grundsatz der Fairness vgl. Th. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, OUP: Oxford 1995.

litärische Intervention im Kosovo war nicht darauf ausgerichtet, aufgrund der vorgehenden Menschenrechtsverletzungen einen unabhängigen kosovarischen Staat zu begründen und eine solche Konsequenz wurde auch von den Intervenienten – zumindest anfänglich – abgelehnt. De facto können aber damit Vorbedingungen geschaffen werden, die zur Eigenstaatlichkeit führen. Ähnliches gilt für schwere wirtschaftliche Krisensituationen: Auch diese können – wie im Falle Indonesiens – letztlich zu einer Schwächung der nationalen Souveränität führen und als Folge die Verselbstständigung von Territorien ermöglichen, in deren Kontext zuvor ein ausgeprägter Selbstbestimmungswillen geäußert worden ist. Eine Durchbrechung des Gewaltverbots zum Zweck der Unterstützung von Selbstbestrebungen gibt es aber nicht. Von außen dürfen solche Bestrebungen also – wie gezeigt – nicht mit Waffengewalt unterstützt werden.

Die Vermutung spricht grundsätzlich für die Beibehaltung der bestehenden Staatsstrukturen und hier gilt der alte Grundsatz, wonach die Gemeinschaft der Staaten – die ja nach wie vor die maßgebliche Schöpferin des Völkerrechts ist – kein Selbstmörderclub ist. Dies bedeutet aber nicht, dass die Staatengemeinschaft danach trachten würde, die territoriale Integrität der Staatengemeinschaft um jeden Preis aufrecht zu erhalten. Der Athisaari-Bericht zu Kosovo⁹⁹ verdeutlicht dies sehr klar – und die Staatengemeinschaft hat mit der mittlerweile sehr breiten Anerkennung des Kosovo dieser Tendenz eine sehr deutliche Bestätigung verliehen.¹⁰⁰ Die Haltung der Staatengemeinschaft wird in dieser Frage immer von partikulären Interessen (mit)beeinflusst sein. Ein wichtiger Entscheidungsmaßstab wird aber – und auch diesbezüglich hat der Aland-Fall einen wichtigen Präzedenzfall geschaffen – die Frage sein, ob Eigenstaatlichkeit angetan ist, die vielfältigen Ziele der Staatengemeinschaft besser zu verwirklichen als die Aufrechterhaltung der territorialen Integrität des Gesamtverbandes. Zu diesen Zielen zählen ganz maßgeblich auch menschenrechtliche Grundsätze und Anliegen. Wenn ein Territorium keine ausreichenden Garantien bieten kann, dass ein Interessensausgleich in Hinblick auf alle auf seinem Territorium lebenden Gruppen zu erwarten ist, so wird die Staatengemeinschaft dem diesbezüglichen Ruf nach Eigenstaatlichkeit besonders kritisch begegnen.¹⁰¹

Versucht man eine Wertung der zahlreichen aktuellen Selbstbestrebungen in Europa, so muss man zum Ergebnis gelangen, dass das Völkerrecht unmittelbar kein Sezessionsrecht für einzelne Territorien, Gruppen oder Minderheiten bereit hält. Dennoch gibt es in der völkerrechtlichen Staatenpraxis eine Vielzahl an Elementen, die Eigenstaatlichkeitsbestrebungen letztlich unterstützen können. So

⁹⁹ Vgl. UN Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, 26. März 2007, S/2007/168, Abs. 10: "Independence is the only option for a politically stable and economically viable Kosovo."

¹⁰⁰ Bis Mitte März 2013 haben 101 Staaten den Kosovo anerkannt.

¹⁰¹ In Bezug auf den Kosovo war dies auch einer der brisantesten Punkte. Aus diesem Grunde sind im Athisaari-Plan auch äußerst detaillierte Ausgleichsmechanismen vorgesehen. Die kosovarische Regierung ist allerdings bislang diesen Anforderungen nicht hinreichend nachgekommen.

zeigt sich, dass Zentralregierungen immer häufiger bereit sind, in einen Dialog mit zentrifugalen Kräften zu treten. Dahinter kommen einmal ein konsensorientiertes Souveränitätsverständnis und eine kontraktualistische Vorstellung über die legitime Begründung staatlicher Herrschaftsgewalt zum Ausdruck. Immer stärker wird aber auch historischen Titeln, der Art und Weise, wie diese Titel begründet worden sind, der Intensität der Selbstbestimmungsbestrebung und der Frage Rechnung getragen, ob historisches Unrecht gegenwärtig noch gewärtig ist und auch als solches empfunden wird.¹⁰² Eine Vielzahl an Faktoren spielt in diese Wertungen hinein. Nicht zuletzt sind es häufig wirtschaftliche Elemente, die hier schlagend werden. Neuere Untersuchungen deuten sogar darauf hin, dass diese entscheidend seien für die Geltendmachung von Sezessionsansprüchen.¹⁰³ Laut anderen empirischen Untersuchungen seien für das Vorbringen und die Durchsetzung von Sezessionsansprüchen das vorherige Vorliegen von Autonomieregelungen maßgeblich.¹⁰⁴ Diese Untersuchungen sind durchgehend von einem kritischen Unterton gegenüber secessionistischen Bestrebungen gekennzeichnet. Man kann darüber streiten, ob die darin dargestellten Kausalitäten tatsächlich überzeugend sind. So kann es zwar zutreffen, dass ressourcenreiche Gebiete besonders geneigt sind, nach Unabhängigkeit zu streben. Andererseits kann dieser Ressourcenreichtum zuvor bestimmend dafür gewesen sein, dass dieses Gebiet okkupiert worden ist. Gebiete, die über eine Autonomieregelung verfügen, mögen besonders häufig unter den nach Sezession strebenden Territorien zu finden sein. Diese Autonomie wurde zuvor aber regelmäßig deshalb gewährt, da sich das betreffende Gebiet sprachlich, ethnisch oder kulturell vom Gesamtterritorium abhebt. Die betreffende Autonomie kann auch als Ausgleich für einen nicht gewährten (externen) Selbstbestimmungsanspruch zugestanden worden sein.

Unabhängig davon, wie man diese Faktoren politisch wertet und wie weit die Kausalitäten in die Vergangenheit zurück verfolgt werden, ist davon auszugehen, dass die Präsenz der betreffenden Faktoren in ausgeprägtem Maße selbstbestimmungsrelevant ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass Autonomieregelungen in erheblichem Maße dazu beitragen können, echte Diskriminierungssituationen zu beheben und ein Konkordanzmodell zu verwirklichen, das ein dauerhaftes Zusammenleben von Gruppen unterschiedlicher Sprache, Religion, Kultur oder ethnischer Zugehörigkeit ermöglicht. Wenn solche Regelungen eine entscheidende Hilfestellung bie-

¹⁰² Vgl. dazu ausführlich L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, in: 16 *Yale Journal of International Law* 1991, S. 177–202 (199 ff.).

¹⁰³ So P. Collier/A. Hoeffler, *The Political Economy of Secession*, in: H. Hannum/E.F. Babbitt (Hrsg.), *Negotiating Self-Determination*, Lexington: Oxford 2006, S. 37–59 (52 f.):

“[S]ecessionist movements should not *in general* be seen as cries for social justice. Those few secessionist movements that are able to scale-up to being organizations with a serious political or military capability are likely to occur in rich regions and contain an element of resource grab.”

¹⁰⁴ Vgl. E. Jene, *National Self-Determination – A Deadly Mobilizing Divide*, in: H. Hannum/E.F. Babbitt (Hrsg.), *Negotiating Self-Determination*, Lexington: Oxford 2006, S. 7–36.

ten können, damit unterschiedliche Identitäten dieser Art gewahrt werden können, andererseits aber nachfolgend weiterführende Selbstbestimmungsforderungen laut werden, so ist dies ein Preis, der für ein gelungenes Konkordanzmodell¹⁰⁵ wohl zu zahlen ist. Eine funktionierende Demokratie sollte sich auch nicht vor einer Selbstbestimmungsdiskussion fürchten, die im Rahmen der vorgesehenen politischen Verfahren und unter Verwendung der diesbezüglichen Instrumente geführt wird. In einer Demokratie, in der der Souverän das Volk ist, muss auch eine Diskussion über territoriale Veränderungen zulässig sein. Zu achten ist allerdings, dass eine diesbezügliche Diskussion nicht zu neuen Nationalismen führt und die politischen Mechanismen zerstört bzw. nachhaltig verändert, die Vorbedingung für eine solche Diskussion sind. Mit anderen Worten: In demokratischen Ordnungen, die weltweit immer mehr die Interessen des Individuums in den Mittelpunkt stellen, sollten auch Überlegungen über eine Veränderung der politisch-territorialen Ordnung zulässig sein, wobei der dadurch ausgelöste Prozess kein unumkehrbarer sein und insbesondere keine neuen Diskriminierungstatbestände schaffen darf.

Es kann festgehalten werden, dass die Selbstbestimmungsdiskussion insbesondere in Europa in den letzten Jahren einen enormen Facettenreichtum erlangt hat und gerade die Auffächerung der Thematik in einen Bereich der „externen Selbstbestimmung“ und einen anderen, der die „innere Selbstbestimmung“ betrifft, vielfältiges Gestaltungspotential geschaffen hat. Die Stärkung des Demokratieprinzips hat weiter dazu beigetragen, dass dieser Diskussion nunmehr enormes, bislang unbekanntes Gewicht zukommt. Die verschiedenen, europaweit anzutreffenden Selbstbestimmungsbewegungen sind damit durchaus ernst zu nehmen, auch wenn diese keinen unmittelbaren Anspruch auf Selbstständigkeit vom Völkerrecht ableiten können. Die Stärkung der „inneren Selbstbestimmung“ wirkt in Richtung des Ausbaus der Partizipation aller Minderheiten und Volksgruppen, wobei auch die Auseinandersetzung über die Grenzen zwischen externer und innerer Selbstbestimmung enttabuisiert wird.

Somit kann festgestellt werden, dass das, was unter Anwendung traditioneller völkerrechtlicher Beurteilungskriterien als Illusion und Utopie erscheint, durchaus mit der Zeit zu harter völkerrechtlicher Realität werden kann.

Es ist hier ein eigenartiger Widerspruch gegeben: Obwohl die Berufung auf ein remediales Sezessionsrecht völkerrechtlich nicht überzeugt, obwohl Völkern außerhalb des kolonialen Kontextes kein Recht auf Eigenstaatlichkeit zusteht und obwohl die historischen Mythen, auf welchen nach Sezession strebende Gruppen ihren Eigenstaatlichkeitsanspruch zu begründen streben, regelmäßig einer objektiven historischen Überprüfung nicht standhalten, kann der Glaube daran neue Realitäten

¹⁰⁵ Zum Konzept der Konkordanzdemokratie vgl. grundlegend A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press: New Haven et al. 1977 sowie ders., *Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power Sharing Systems*, in: W. Kymlicka et al. (Hrsg.), *The Rights of Cultural Minorities*, OUP: Oxford 1995, S. 275–287.

schaffen. Die historische „Wahrheit“ eines Mythos ist letztlich nebensächlich.¹⁰⁶ Es geht nicht darum, ob eine Gruppe ihren Anspruch, eine eigenständige Nation darzustellen, historisch-objektiv nachweisen kann, sondern ob sie selbst daran glaubt und hinreichende Identifikationsmerkmale aufgebaut hat, die es ihr erlauben, in der Gegenwart diese Behauptung einer eigenständigen Identität zu rechtfertigen. Wenn sich dann die beschriebenen besonderen Umstände zutragen, die die Durchsetzung eines Sezessionsanspruchs faktisch ermöglichen, so kann aus der Utopie Wirklichkeit werden. Gleichzeitig sollten friedliche territoriale Umgestaltungen, die auf dem Willen der betroffenen Völker beruhen, immer mehr diskussionsfähig und schließlich auch realisierbar werden. Allheilmittel für die Lösung von Problemen des Zusammenlebens zwischen unterschiedlichen Volksgruppen stellen diese gewiss nicht dar und es muss auch klar sein, dass solche Veränderungen neue soziale, politische und ökonomische Kosten verursachen können, die sorgsam abgewogen werden müssen, bevor ein derart riskantes Unterfangen in die Wege geleitet wird. Was in der Vergangenheit radikal ausgeschlossen war, wird aber immer mehr denkbar und diskussionsfähig. Und wenn der Reiz des Verbotenen und des Revolutionären abhanden kommt, ist es vorstellbar, dass am Ende dieses Diskussionsprozesses ein Votum für die Beibehaltung des status quo, vielleicht versehen mit Veränderungen und Verbesserungen, steht. Diese Entscheidung wäre dann ein „tagtägliches Plebsizit“ im Sinne von Ernest Renan für den Fortbestand der demokratischen Ordnung innerhalb der vorgegebenen territorialen Grenzen, wengleich verbunden mit einem – ebenso Tag für Tag stattfindenden – Ringen um eine fortlaufende Optimierung dieses Arrangements.

¹⁰⁶ Dies hat schon sehr eindrucksvoll Benedict Anderson in Bezug auf die Herausbildung und wechselseitige Abgrenzung der Nationen aufgezeigt. Vgl. B. Anderson, *Imagined Communities*, Verso: London 1996.