

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

Inhaltsverzeichnis

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abkürzungsverzeichnis | 7 |
| I. Einführung <i>Peter Hilpold</i> | 9 |
| II. Selbstbestimmung und Autonomie – Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung <i>Peter Hilpold</i> | 13 |
| III. Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung des souveränitätsorientierten Völkerrechts – Autonomie als Konfliktlösungsmechanismus <i>Hans-Joachim Heintze</i> | 50 |
| IV. One Man’s Separatist – Another Man’s Independantist – Self-determination claims from Scotland to Ukraine <i>Rein Müllerson</i> | 68 |
| V. The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination <i>Markku Suksi</i> | 84 |
| VI. Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Staatsgebietes zur verhandelten Unabhängigkeit – Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Separationsbewegungen in westeuropäischen Autonomiesystemen <i>Ulrike Haider-Quercia</i> | 112 |
| VII. Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? – Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften <i>Christoph Perathoner</i> | 135 |
| VIII. “Conscious uncoupling” – Legal Aspects of Scot Independence <i>Hannes Hofmeister and Belen Olmos Giupponi</i> | 196 |
| IX. Autonomy and Self-determination in Spain: Catalonia’s claims for Independence from the Perspective of International Law <i>Eugenia López-Jacoiste</i> | 218 |
| X. Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht <i>Xabier Arzo</i> | 242 |
| XI. Italian Approaches to Self-determination: Theory and Practice <i>Antonello Tancredi</i> | 270 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| XII. Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung <i>Stefan Oeter</i> | 283 |
| XIII. The Principle of Autonomy, the Right to Self-determination and the Case of Québec <i>Daniel Turp</i> | 312 |
| XIV. Statehood, Self-determination and International Criminal Justice – A Few Remarks <i>Giuseppe Nesi</i> | 322 |
| XV. Economic Self-Determination in the 21 st Century: Tracing the Origin and the Evolution of a Chameleonic Concept <i>Marco Pertile</i> | 335 |
| Zu den Autoren | 393 |

I. Einführung

Noch nie zuvor hat der Ruf nach Selbstbestimmung bzw. nach mehr Autonomie in vielen Regionen Europas eine solche Kraft entwickelt wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Nationalstaaten, wie Großbritannien oder Spanien, die bis vor kurzem noch als völlig gefestigt erschienen, drohen auseinanderzubrechen. Selbst dort, wo der Bestand des Nationalstaats nicht unmittelbar gefährdet erscheint, wie in Italien, treten die Regionen immer selbstbewusster nach außen auf. Gleichzeitig sind wir mit einem Trend konfrontiert, der aus zwei Elementen besteht: Einerseits gewinnt Minderheitenschutz international immer mehr an Bedeutung, andererseits wird immer deutlicher, dass in vielen Fällen die Territorialautonomie ein hervorragendes Instrument gerade zur Verwirklichung eines solchen Schutzes ist. Vielerorts wird deshalb von Regierungsseite gezielt auf das Instrument der Autonomie zurückgegriffen, um einen wirksamen Minderheitenschutz zu gewährleisten. Dabei ist ein schwieriger Balanceakt zu meistern zwischen dem Bemühen, den regionalen Schutzbedürfnissen effektiv Folge zu leisten und der Notwendigkeit zu verhindern, damit secessionistischen Bestrebungen Vorschub zu leisten. All diese Entwicklungen greifen vor einem Rahmen Platz, der nicht mehr allein vom traditionellen Spannungsverhältnis Staat – Völkerrecht gekennzeichnet ist, sondern durch das Hinzutreten der Europäischen Union zusätzlich an Dynamik, aber auch an Komplexität gewinnt.

Das erste Kapitel „Selbstbestimmung und Autonomie: Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung“ zeichnet die Entwicklung der Selbstbestimmungsdiskussion im Völkerrecht nach und zeigt auf, dass Minderheiten über keinen Anspruch auf externe Selbstbestimmung (Sezession) verfügen, wohl aber auf innere Selbstbestimmung, d. h. auf effektive Mitbestimmung und Berücksichtigung ihrer Belange. Zwar kann aus dem Völkerrecht kein Anspruch auf Autonomie abgeleitet werden, aber dennoch kann eine Autonomieregelung ein sehr wirkungsvolles Instrument darstellen, den Anspruch auf innere Selbstbestimmung umzusetzen. Gleichzeitig wird in diesem Beitrag aufgezeigt, dass die von vielen Minderheiten vorgebrachte Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit langfristig völkerrechtlich erheblich sein kann, auch wenn ihr gegenwärtig noch eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage fehlt.

Im zweiten Kapitel mit dem Titel „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Herausforderung des souveränitätsorientierten Völkerrechts – Autonomie als Konfliktlösungsmechanismus“ (Hans-Joachim Heintze) wird dargelegt, dass sowohl Autonomie als auch Föderalismus hervorragende Konfliktlösungsmechanismen im Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit in einem Staatsgebilde darstellen können. Eine Neudeutung des in der Vergangenheit sehr souveränitätsorientierten Selbstbestimmungskonzepts gebietet sich nach Auffassung des Autors auch aufgrund rezenter Entwicklungen im Bereich des Schutzes indigener Völker. Die Gruppe und das Individuum finden im Völkerrecht in immer prononcierterer Form Anerkennung.

Rein Müllerson liefert in seinem Beitrag mit dem Titel „One Man’s Separatist – Another Man’s Independantist – Self-determination claims from Scotland to Ukraine“ einen breiten Abriss aktueller Sezessionsbestrebungen, wobei er diese aus einer Perspektive betrachtet, die abrückt von der unipolaren Sichtweise der internationalen Beziehungen, so wie sie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts mehrheitlich vertreten wird. Er lehnt vielmehr den Determinismus ab, nach welchem sich die Staaten angeblich immer mehr dem westlich-liberalen Weltbild verschrieben. Müllerson zeigt vielmehr auf, dass das System der internationalen Beziehungen ein vielgestaltiges bleibt und in diesem Lichte seien auch die aktuellen Sezessionsbestrebungen zu beurteilen.

Wenn es um die Ausübung des Selbstbestimmungsanspruchs geht, so kommt dem Instrument des Referendums eine hervorragende Rolle zu. Darauf geht im Detail der Beitrag „The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination“ von Markku Suksi ein. Dabei zeigt der Autor aber auch auf, dass die Bedeutung des Referendums im Kontext der Selbstbestimmung nicht fehlinterpretiert werden darf: Außerhalb des Entkolonialisierungskontextes kann ein Referendum auch dann keinen Anspruch auf Verselbstständigung einer Gebietseinheit begründen, wenn das Ergebnis eine solche Entwicklung befürworten sollte. Vielmehr sollte ein solches Resultat Ausgangspunkt für ergebnisoffene Verhandlungen darstellen.

Sezessionsbestrebungen haben nicht nur eine völkerrechtliche, sondern regelmäßig auch eine verfassungsrechtliche Perspektive, die von Ulrike Haider-Quercia in ihrem Beitrag mit dem Titel „Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Staatsgebietes zur verhandelten Unabhängigkeit – Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Separationsbewegungen in westeuropäischen Autonomiesystemen“ ausgeleuchtet wird. Die Autorin untersucht dabei im Besonderen auch das Konzept der „verhandelten Unabhängigkeit“, d. s. verfassungsrechtliche Vorkehrungen, die eine Verselbstständigung von Gebietsteilen nach Durchführung eines Referendums in Aussicht stellen. Sie zeigt dabei auf, dass Vorkehrungen dieser Art bislang zu einer Entschärfung von zuvor virulenten Sezessionsbestrebungen geführt haben.

Vielfach wird auf die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell für die Verwirklichung einer Autonomie gesehen, die weiterführende Sezessionsbestrebungen unterbindet bzw. erübrigt. Christoph Perathoner untersucht in seinem Beitrag mit dem Titel „Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? – Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften“, in wie weit diese Regelung diesem Anspruch gerecht werden kann. Der Autor prüft dabei die wesentlichen Säulen der Südtirol-Autonomie und hebt hervor, welche Autonomieregelungen sich für eine Übertragung auf andere Minderheitensituationen eignen. Besonderes Augenmerk widmet er auch der internationalen Absicherung der Südtirol-Autonomie.

Die nachfolgenden Beiträge widmen sich spezifischen Ländersituationen. So werden die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen im Beitrag mit dem Titel „Conscious uncoupling – Legal Aspects of Scot Independence“ (Hannes Hofmeis-

ter/Belen Olmos), die katalanischen Sezessionstendenzen hingegen einmal aus völkerrechtlicher Sicht (Eugenia López-Jacoiste: „Autonomy and Self-determination in Spain: Catalonia’s Claims for Independence from the Perspective of International Law“) und zum anderen aus verfassungsrechtlicher Perspektive (Xabier Arzoz: „Autonomie und Selbstbestimmung aus verfassungsrechtlicher Sicht“) behandelt.

Eine Sonderstellung nimmt Antonello Tancredis Beitrag mit dem Titel „Italian Approaches to Self-determination: Theory and Practice“ ein. Bekanntlich hat die italienische Völkerrechtswissenschaft grundlegende Beiträge zu den Themen „Selbstbestimmungsrecht“ und „Minderheitenschutz“ erbracht und die italienische Völkerrechtspraxis ist reich an Elementen, die diese Konzepte entscheidend fortentwickelt haben. Antonello Tancredis Beitrag liefert eine Zusammenschau und eine Analyse dieser Elemente.

Zwar liegt der Focus dieses Bandes auf Entwicklungen in Europa, aber dennoch müssen Entwicklungen in anderen Regionen Berücksichtigung finden, da diese z. T. den rechtlichen Rahmen gestaltend fortentwickeln, z. T. Anschauungsmaterial für die Entwicklung neuer Problemlösungsansätze in Europa liefern und sich z. T. unmittelbar personell auf Europa auswirken. Dieser letztgenannte Fall betrifft das Schicksal der Kurden. Dazu hat Stefan Oeter einen Beitrag mit dem Titel „Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung“ verfasst. Der Autor analysiert darin den Kampf der Kurden um einen wirksameren Minderheitenschutz. Der Umstand, dass den Kurden ein solcher bislang vorenthalten wurde, stellt einen maßgeblichen Hinderungsgrund für die Türkei auf ihrem Weg zu einem EU-Beitritt dar.

Die aktuellen Sezessionsbestrebungen in Europa finden einen wichtigen Präzedenzfall im kanadischen Quebec. Daniel Turp zeigt in seinem Beitrag mit dem Titel „The Principle of Autonomy, the Right to Self-determination and the Case of Québec“ auf, dass demokratisch fundierte Selbstbestimmungsprozesse niemals abgeschlossen sind, auch wenn letztlich das Bekenntnis zum Verbleib beim Gesamtstaat obsiegt. Damit wäre auch der Bogen zu mehreren vorangegangenen Beiträgen geschlossen, die das Konzept der „verhandelten Unabhängigkeit“ als große Errungenschaft der letzten Jahre ausmachen, wobei das Ergebnis dieser Verhandlungen sekundär ist. Möglicherweise stärkt die Bereitschaft der Zentralregierung, einen solchen Verhandlungsprozess einzuleiten, letztlich auch die Bereitschaft der einzelnen Regionen, bei einem Staat zu verbleiben, der im Gesamtverband ein derart hochentwickeltes Demokratieverständnis pflegt.

Die beiden abschließenden Beiträge weisen über die vorangegangene Diskussion hinaus. Im Beitrag „Statehood, Self-determination and International Criminal Justice – A Few Remarks“ untersucht Giuseppe Nesi ein bislang wenig bearbeitetes Thema, wobei er die verschiedenen Zusammenhänge zwischen Selbstbestimmung und Völkerstrafrecht prüft. So können Sezessionskonflikte zu Vorfällen führen, die Straftatbestände im Sinne des Völkerstrafrechts darstellen. Gleichzeitig ist häufig auch festzustellen, dass erst kürzlich im Wege eines Selbstbestimmungsprozesses entstandene Staaten in der Gerichtsbarkeit des internationalen Strafgerichtshofs

eine Beschränkung ihrer Souveränität und damit auch ihres Selbstbestimmungsrechts sehen.

Im abschließenden Kapitel mit dem Titel „Economic Self-determination in the 21st Century: Tracing the Origins and the Evolution of a Chameleonic Concept“ legt Marco Pertile die vielfältigen Facetten der wirtschaftlichen Selbstbestimmung offen und belegt im Detail, dass dieses Konzept, das vor einigen Jahrzehnten, im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses, noch im Mittelpunkt der Selbstbestimmungsdiskussion stand, mittlerweile einen tiefgreifenden Gestaltwandel erfahren hat. Sowohl Giuseppe Nesi als auch Marco Pertile widmen der Palästina-Frage besonderes Augenmerk.

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.