

Gilbert H. Gornig/Hans-Detlef Horn/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker - eine Problemschau, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Duncker & Humblot, 2013, 206 Seiten, ISBN 978-3-428-14038-1, 78,90 €.

In der verdienstvollen Reihe der Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht ist ein gerade jetzt - Ukraine/Krim-Krise! - höchst aktueller Band zum Thema Selbstbestimmungsrecht der Völker erschienen. Der Band, der die auf einer Tagung der Hanns-Seidel-Stiftung in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen im Dezember 2010 gehaltenen Vorträge umfasst, präsentiert keine grundstürzend neuen Erkenntnisse, aber die mit dem Selbstbestimmungsrecht verbundenen Probleme werden in aller Regel übersichtlich dargestellt und erörtert. So ist das Fundament bereitet, auf dem auch die neueren Ereignisse sinnvoll disku-

tiert werden können. In diesem Zusammenhang soll auch auf frühere Arbeiten der Studiengruppe aufmerksam gemacht werden, die im vorliegenden Band freilich erstaunlich wenig, jedenfalls nicht erkennbar, ausgewertet werden.

Der erste Beitrag über „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker zwischen Politik und Recht“ (S. 19-44) stammt aus der Feder des Marburger Politikwissenschaftlers *Wilfried von Bredow*. In der Tat eignet sich wohl kaum eine andere Völkerrechtsnorm als das Selbstbestimmungsrecht, das, man mag es wollen oder nicht, vom politischen Prinzip zum Recht erstarkt ist, so sehr, in

dem Spannungsfeld von Recht und Politik betrachtet zu werden, auch wenn diese Spannung künstlich verstärkt wird, wenn man „von der harmonischen Idee“ ausgeht, das Recht müsse „sich sozusagen von selbst und getragen von seinen eigenen Schwingen“ durchsetzen (S. 39). Vernünftige Völkerrechtler tun das gewiss nicht, weder in diesem noch in anderem Zusammenhang. Und es gibt auch wenige, die das Selbstbestimmungsrecht allein auf ein Sezessionsrecht reduzieren wollen oder die die – nicht nur politischen, sondern gerade auch rechtlichen – Schwierigkeiten der Durch- und Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts oder die damit oft verbundenen Missbrauchsmöglichkeiten nicht erkennen. Diese geben dem Selbstbestimmungsrecht eine gegen die territoriale Integrität eines Staates gerichtete Sprengkraft, die in der Tat zur Vorsicht anhält. Dieses Augenmaß, das der Autor zu Recht einfordert, unterscheidet den Völkerrechtler nicht vom Politikwissenschaftler (vergleiche S. 43). Aber den letzten Satz im englischen Abstract („Both from an international law and from an international relations perspective, national self-determination is not able to function as a principle [sic] pillar of the international order.“, S. 44) möchte ich in der ihm gegebenen und der Sache nach nur die Sezession in den Blick nehmenden Allgemeinheit nicht unterstreichen. Um dies zu tun, müsste man die Grenzen, die dem Selbstbestimmungsrecht von Rechts wegen gezogen sind, näher darlegen. Selbst die zwingende Natur (*ius cogens*), die dem Selbstbestimmungsrecht meist richtig zugelegt wird, schließt ja nicht aus, dass der Tatbestand und die Schranken der Rechtsausübung definiert werden.

Wie missbrauchsgefährdet das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist, zeigte sich nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, wobei aus rechtlicher Sicht zu berücksichtigen ist, dass das Selbstbestimmungsrecht damals noch nicht die Qualität einer Völkerrechtsnorm erlangt hatte (vgl. das Aaland-Gutachten der Völkerbundskommission von 1920). Dennoch wurde das Selbstbestimmungsrecht, wie es der US-Präsident

Wilson in seinen bekannten „14 Punkten“ zur Grundlage einer neuen internationalen Ordnung machen wollte, als Regelungsprinzip herangezogen, freilich nicht immer und auch keineswegs konsequent. Diese Problematik greift der Historiker *Gregor Ploch* in seinem Beitrag „Die Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg“ (S. 45-73) auf, wobei der Schwerpunkt auf die Volksabstimmung in Oberschlesien vom 20. März 1921, ihre Vorgeschichte, ihr Ergebnis und ihre Folgen, gelegt wird, „weil dieses Plebiszit für den weiteren Verlauf der Geschichte am verhängnisvollsten war und sehr deutlich die geopolitische Lage verdeutlicht“ (S. 45). Es ist spannend zu verfolgen, wie in manchen Gebieten auf Volksabstimmungen ganz verzichtet wurde, in anderen die Ergebnisse nicht respektiert wurden. Dies war auch der Fall in Oberschlesien, wo die verschiedenen Interessen gerade auch der Siegermächte, vor allem Frankreichs und Großbritanniens, deutlich aufeinander trafen (S. 51ff.). Schließlich kam es ungeachtet des für Deutschland günstigen Ausgangs (59,6 % für Deutschland, 40,4 % für Polen, das aber besser im südöstlichen Teil Oberschlesiens abschnitt) zur im Grunde schon zuvor beschlossenen Teilung der Region (S. 67), als der Völkerbundsrat die Empfehlung seiner Grenzkommision an den Obersten Rat der alliierten und assoziierten Mächte weiterleitete, der sie seinerseits der Botschafterkonferenz in Paris übergab. Die den Grenzverlauf konkret bezeichnende Genfer Oberschlesienkonvention trat schließlich im Mai 1922 in Kraft. Zustimmend wird von *Ploch* am Ende *Guido Hitze* zitiert, der von den „mitunter verheerenden Auswirkungen des an sich gut gemeinten Wilsonschen Prinzips des ‚nationalen Selbstbestimmungsrechts‘“ gesprochen hat (S. 72). Eine solche Würdigung muss allerdings berücksichtigen, dass das Ergebnis der Volksabstimmung gerade der dann beschlossenen Teilung nicht entsprach. Deutlich wurden auch Probleme, die mit dem Kreis der Abstimmungsberechtigten und damit zu tun haben, ob die Mehrheit im gesamten Abstimmungsgebiet für die territoriale Zuordnung maßgeblich sein soll

oder ob es möglich ist, Mehrheiten in nur einzelnen Teilen des Abstimmungsgebiets mit der Folge der territorialen Aufspaltung ausschlaggebend sein zu lassen.

Dem angesprochenen Problem widmet sich der Kölner Staats- und Völkerrechtler *Christian Hillgruber* in seinem Beitrag „Wer ist Träger des Selbstbestimmungsrechts und wie kann man es durchsetzen? – Rechtsinhaberschaft und Rechtsdurchsetzungsmacht“. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass „Volk“ im Sinne des Selbstbestimmungsrechts nicht nur ein „Staatsvolk“ sein kann, sich aber auch nicht im „Kolonialvolk“ erschöpfen kann, sondern letztlich auf objektiven einheitsstiftenden (gemeinsame Abstammung, Sprache, Geschichte) und subjektiven, Zusammengehörigkeit und Identitätsbewusstsein zum Ausdruck bringenden Elementen beruht. Entscheidend aber ist das gemeinsame Volksbewusstsein, also die Selbstidentifikation (S. 79ff.). Zu Recht verweist *Hillgruber* auf die Beispiele, die sich aus dem Zerfall Jugoslawiens ergaben, aber auch auf den an zwei Referenden gescheiterten Versuch von Québec, aus dem kanadischen Staatsverband auszuschneiden (S. 83f.). Ein schönes Beispiel, das allerdings nicht erwähnt wird, bietet die auf Drängen der Vereinten Nationen durchgeführte Befragung des Volks der Inselgruppe der Komoren, ob es seinen eigenen Staat haben oder bei Frankreich verbleiben wolle. Während sich die Mehrheit der Abstimmenden aller Inseln für Unabhängigkeit aussprach, gab es eine pro-französische Mehrheit auf der – allein lebensfähigen – Hauptinsel Mayotte. Die Folge war eine bis heute anhaltende Aufspaltung des Territoriums. Nicht recht folgen kann ich *Hillgruber*, wenn er meint, das in dem jeweiligen Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakte normierte Selbstbestimmungsrecht begünstige die Völker nur reflexhaft, da ein verfahrensmäßig durchsetzbarer Anspruch nur den Vertragsparteien zustehe. Aber auch das gewohnheitsrechtlich verankerte Selbstbestimmungsrecht ist vom Volk nicht in verfahrensrechtlich geregelter Weise durchzusetzen, ohne dass dem Volk darum die Rechtsträger-

schaft abgesprochen werden könnte (zu diesen Fragen S. 89f.). Meines Erachtens ist auch nicht zu bestreiten, dass das Selbstbestimmungsrecht für die Regelung der Kosovofrage letztlich von entscheidender Bedeutung war. Dass man vorsichtig mit dem Begriff umging, war politisch mehr als verständlich, wie sich auch aus der Zurückhaltung vieler Staaten im Hinblick auf die Anerkennung ergibt. An der gestaltenden Kraft des Selbstbestimmungsrechts kann jedoch auch in diesem Fall schwerlich gezweifelt werden (vergleiche S. 93).

Der Staats- und Völkerrechtler *Dietrich Murswiek* (Freiburg im Breisgau) greift mit seinem Beitrag „Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht“ ein Thema auf, das ihn schon früher (1984) beschäftigt hat (S. 95-120). Es gelingt ihm überzeugend, ein defensives, auf Erhalt des bestehenden politischen Status (eigener Staat) gerichtetes Selbstbestimmungsrecht dem Staatsvolk, ein offensives, auf Erreichung des gewünschten politischen Status (zum Beispiel Staat oder Autonomie) gerichtetes Selbstbestimmungsrecht dem ethnischen Volk zuzuordnen. Schon daraus wird klar, dass dem Selbstbestimmungsrecht mehrere, verschiedenartige Rechtsfolgen entstammen können (S. 100 Fn. 9). Beide Formen des Selbstbestimmungsrechts können in Konflikt geraten, vor allem dann, wenn ein „Volk“ aus dem gemeinsamen Staatsverband herausdrängt und damit die territoriale Integrität des Staates gefährdet. Eine Sezession kommt aber zum Schutz der staatlichen Souveränität und damit verbunden des Friedens nur ganz ausnahmsweise in Betracht, wenn nämlich der Staat die Verpflichtung zu nichtdiskriminierender Behandlung des in Betracht kommenden Bevölkerungsteils („Volk“) und dessen Anspruch auf Autonomie und kulturelle Rechte negiert. Andernfalls bliebe vom Selbstbestimmungsrecht „nicht viel mehr als eine hohle Deklamation, die zu nichts anderem geeignet ist, als die Glaubwürdigkeit der Völkerrechtsordnung zu untergraben“ (S. 105f.). Zuzustimmen ist *Murswiek* auch, wenn er sein Konzept durch die Ereignisse der letzten Jahre bestätigt sieht

(baltische Staaten, Jugoslawien). Dies gilt auch im Hinblick auf das Kosovo, vorausgesetzt es ist richtig (wofür vieles spricht), dass die Kosovo-Albaner von Serbien diskriminiert und von „ethnischen Säuberungen“ und schweren Menschenrechtsverletzungen bedroht waren (S. 111ff.). Auf das beim Staatszerfall, genauer bei der Bestimmung der Grenzen der neu entstehenden staatlichen Einheiten zur Geltung kommende Prinzip des „*possideatis uti possidetis*“ wird von allen genannten Autoren hingewiesen. Es bezeichnet eine das Selbstbestimmungsrecht beschränkende Ausübungsmodalität. Man wird freilich, wenn die neue Zentralregierung des Kosovo die Rechte eines Teils der Bevölkerung (Serben) missachtet, dieselben Voraussetzungen einer Sezession zur Anwendung bringen müssen.

Das Thema „Indigene Völker und Selbstbestimmungsrecht“ wird von dem Rechtswissenschaftler *René Kuppe* (Universität Wien) behandelt (S. 121-168). Angesichts der Existenz von circa 5000 indigenen Völkern kommt der Deklaration der VN-Generalversammlung „on the Rights of Indigenous Peoples“ von 2007 besondere Bedeutung zu. Inzwischen hat auch die International Law Association im Jahr 2012 eine parallele Resolution über die Rechte indigener Völker verabschiedet. In beiden Dokumenten wird das Recht der Selbstbestimmung auch den indigenen Völkern als „kollektives Recht“ – wie den anderen Völkern – zugestanden. *De lege lata* wird sich aber ein Sezessionsrecht auf der Basis der Deklaration (abgesehen von der Tatsache, dass diese als solche keine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen kann) nicht begründen lassen (unberührt bleiben jedoch Normen des allgemeinen Völkerrechts), wohl aber Autonomierechte und Partizipationsrechte im Hinblick auf die Regelung sie betreffender Angelegenheiten (S. 142ff., 160ff.). Auch die Ausführungen *Kuppes* bestätigen, dass es viel zu kurz gegriffen ist, wollte man das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit dem Sezessionsrecht gleichsetzen.

Angefügt sind zwei weitere auf der eingangs erwähnten Tagung gehaltene Vorträge von *Godel Rosenberg* über „Das Selbstbestimmungsrecht der Juden“ (S. 169-178) und von *Abdullah Hijazi* über „Das Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung“, die, nicht frei von Emotionen, die Perspektive der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts im Nahen Osten eines israelischen Juden und eines Palästinensers vorstellen. Im Vorwort der Herausgeber heißt es hierzu: „Die teilweise sehr subjektiv gefärbten Vorträge können und wollen nicht den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben“ (S. 7).

Auf dem Boden der in diesem Buch vermittelten Erkenntnisse lässt sich eine recht klare Einschätzung der Ereignisse auf der Krim vornehmen. Angesichts der fehlenden Voraussetzungen (schwere Diskriminierung, Menschenrechtsverletzungen) lässt sich die Sezession des russischen Bevölkerungsteils auf der Krim nicht begründen, unabhängig von der durchaus sehr zweifelhaften Durchführung des der Unabhängigkeitserklärung vorausgegangenen Plebiszits. Damit entfällt auch die nach Völkerrecht bestehende Möglichkeit, sich einem anderen Staat auf freiwilliger Basis anzuschließen. Der aufnehmende Staat (Russland) handelt seinerseits völkerrechtswidrig, da er mit dem Anschlussakt die Souveränität und territoriale Integrität des Staates (Ukraine) sowie das (defensive) Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Staatsvolks verletzt. Es handelt sich somit um eine Annexion, die nach heutigem Völkerrecht – seit der *Stimson-Doktrin* (1932) – als völkerrechtswidrig und nicht anerkennungsfähig anzusehen ist. Wer die in dem Buch enthaltenen Ausführungen aufmerksam gelesen hat, erkennt auch, dass die in der Diskussion vor allem von Russland (und einem ehemaligen deutschen Bundeskanzler) bemühte Parallele zur Abspaltung des Kosovo vom serbischen Staat nicht überzeugen kann.

Eckart Klein