

Selbstbestimmungsrecht der Völker

Einleitung

„Niemand kann leugnen, dass Katalonien nicht nur ein Volk, sondern eine Nation ist mit einer langen Tradition in der europäischen Geschichte. Deshalb haben wir ein Recht auf Selbstbestimmung.“ Was der gestürzte katalanische Präsident Carles Puigdemont in einem Interview mit dem Deutschlandfunk so prägnant zusammenfasst, beschreibt die wohl aktuellste Auflage eines global immer wieder auftretenden Phänomens. Die oft so starr wirkende Struktur der Staaten auf dieser Welt wird seit Ende des 1. Weltkriegs vor 100 Jahren immer wieder von Volksgruppen ins Wanken gebracht, die den Status Quo zugunsten eines eigenen Staates nicht mehr akzeptieren wollen. Sie berufen sich dabei auf das Recht der Völker auf Selbstbestimmung.

Geschichtlicher Hintergrund

Seit mehr als 200 Jahren hält die Idee, dass jedes Volk ein Recht auf einen eigenen Staat hat, die Weltgeschichte in Aufruhr. Die intellektuellen und juristischen Ursprünge des heutigen Rechts auf Selbstbestimmung lassen sich bis zu den Unabhängigkeitsbemühungen der Kolonialvölker Nord- und Hispanoamerikas zurückverfolgen. Als erster prominente Erfolg dieser neuartigen Entkolonialisierung gilt die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776. Auch die 1789 aufgeflammete Französische Revolution lässt sich unter die Idee der Selbstbestimmung fassen, wenngleich vor allem die Volkssouveränität und die Verantwortung der Regierung gegenüber den Bürger*innen angestrebt wurden.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde das Prinzip der Selbstbestimmung im Zuge der nationalistischen Bestrebungen in Europa dahingehend ausgelegt, dass jede Nation das Recht habe, einen unabhängigen Staat zu gründen. Zudem seien nur homogene Staaten überhaupt rechtmäßig. Auf diesem Nationalitätenprinzip fußte die Gründung einer Reihe von Staaten, insbesondere begünstigte es den Zerfall Österreich-Ungarns und des Osmanischen Reiches. Zudem stützten sich auch die bürgerlichen Einheitsbestrebungen der Märzrevolution von 1848/49 in Deutschland auf die Idee der Selbstbestimmung.

Weitere Bedeutung erlangte die Selbstbestimmung der Völker als ein grundlegendes Dogma der aufkommenden sozialistischen Bewegungen, die 1917 in der russischen Oktoberrevolution gipfelten. So schrieb der Politiker und Revolutionär Wladimir Iljitsch Uljanow (genannt Lenin) bereits 1916 über die enge Verknüpfung zwischen dem Sozialismus und der für die Befreiung unterdrückter Staaten notwendige Selbstbestimmung der Völker. Allerdings existierte das Recht auf Selbstbestimmung der Völker in der sowjetischen Doktrin

nur, wenn es dem Klassenkampf, der sozialistischen Gerechtigkeit für unterdrückte Völker und der Förderung des weltweiten Kommunismus zuträglich war.

Als bedeutende Quelle des heutigen Rechts auf Selbstbestimmung der Völker gilt der von US-Präsident Woodrow Wilson 1918 vor dem Kongress vorgestellte 14-Punkte-Plan. In diesem Vorschlag für eine Friedensordnung nach dem 1. Weltkrieg forderte Wilson, dass allen im Nachgang des Krieges im Umbruch begriffenen Nationen und Gebieten eine Möglichkeit zur Selbstbestimmung und damit zur autonomen Entwicklung gegeben werden solle. Im Friedensvertrag von Versailles 1919 klang dieses Konzept zwar stellenweise durch, echte Selbstbestimmung der Völker im Sinne Woodrow Wilsons wurde allerdings nicht gewährt.

Der im Wege der Friedensverhandlungen von Paris und Versailles entworfene Völkerbund lieferte in Art. 22 seiner Satzung zumindest einen Kompromiss zwischen den Unabhängigkeitsbestrebungen ehemals kolonialisierter oder besetzter Gebiete und den Interessen der Kolonialmächte, in dem man aufstrebenden Nationen die eigenständige Entwicklung unter der Aufsicht einer passenden Schutzmacht zugestand. Die Selbstbestimmung der Völker an sich wurde aber nicht Teil der Satzung des Völkerbundes und galt nach dessen Auffassung lediglich als politisches Konzept.

Erst das Chaos des 2. Weltkriegs gab dem Prinzip der Selbstbestimmung wieder Auftrieb. So wurde es zentraler Bestandteil der Atlantik-Charta von 1941. Darin erklärten der britische Premierminister Winston Churchill und der Präsident der Vereinigten Staaten Franklin D. Roosevelt, dass man nach Ende des Krieges keine territorialen Veränderungen hinnehmen wolle, die dem freien Willen der betroffenen Völker widersprächen und dass jedes Volk die eigene Staatsform wählen dürfe. Zudem sollten alle Nationen, die Opfer von Aggressionen geworden waren, ihre vollen Rechte, darunter das auf Selbstverwaltung, zurückerhalten. Diese aus der Hoffnung auf eine bessere Welt entstandenen Pläne hatten großen Einfluss auf andere Vereinbarungen dieser Zeit, so z.B. auch auf die Erklärung der Vereinten Nationen (hier: 26 Nationen der Anti-Hitler-Koalition) in Washington 1942 oder die Erklärung von Moskau 1943. Diese Dokumente hatten wiederum 1945 einen entscheidenden Einfluss auf die Konferenz von San Francisco, wo das Prinzip der Selbstbestimmung in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben wurde.

Rechtlicher Ausgestaltung und Aktuelles

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wird heute grundsätzlich als Teil des geltenden Gewohnheitsrecht betrachtet. Es findet sich als principle (Grundsatz) in Art. 1 Nr. 2 sowie in Art. 55 der UN-Charta. Weiter dienste es auf Grundlage der Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung von 14.12.1960 vor allem als Instrument des Entkolonialisierungsprozesses und wurde 1970 durch die *Friendly Relations*-Deklaration der UN-Generalversammlung (GA Res. Nr. 2526) weiter konkretisiert. Völkerrechtlich verbindlicher Charakter wird dem Recht auf Selbstbestimmung aber erst seit dessen

Aufnahme in die beiden 1976 in Kraft getretenen Menschenrechtspakte zugesprochen (IPBPR/IPWSKR). So zögerte auch der Internationale Gerichtshof und konstatierte erst 1986 in der Nicaragua-Entscheidung (ICJ Reports 1986, 14 – Nicaragua./USA) die völkerrechtliche Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung.

Obwohl die erwähnten Dokumente das Recht auf Selbstbestimmung stets als einheitliches Prinzip aufführen, hat sich in der Völkerrechtslehre die Unterscheidung in ein inneres und ein äußeres (offensives) Recht herausgebildet. Das äußere Selbstbestimmungsrecht kann laut *Friendly Relations*-Deklaration grundsätzlich auf drei unterschiedliche Weisen umgesetzt werden: die Errichtung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem bestehenden Staat oder die Wahl eines anderen, freien Status (z.B. Autonomie). Im Rahmen der Dekolonisierung wurde dieses Recht allerdings durch die zusätzliche Voraussetzung eingeschränkt, dass die bei etwaigen Unabhängigkeitsbemühungen die Grenzen des Vorgängerstaates zu respektieren waren (*Uti possidetis*-Prinzip). So wurde beispielsweise das Volk Eritreas zwar anerkannt, diesem jedoch bis zur Befreiung 1993 nur ein Autonomiegebiet im bereits bestehenden äthiopischen Kaiserreich zuerkannt. Mit dem Abschluss des klassischen Entkolonisierungsprozesses durch die Unabhängigkeit Namibias von Südafrika 1990 verschob sich auch die Problematik des offensiven Selbstbestimmungsrecht auf die Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Sezession.

Das innere Selbstbestimmungsrecht erlaubt es einem Staatsvolk, frei und ohne Einfluss von außen über seinen politischen Status zu entscheiden und seine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung frei zu gestalten. Zudem stellt es ein Abwehrrecht für (Teil-)Völker dar und berechtigt sie zur Beibehaltung ihrer kulturellen Eigenheiten. Aus Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte soll sich darüber hinaus ein Teilhaberecht an staatlichen Entscheidungen ergeben. Die Vereinten Nationen stützen diese Einschätzung durch die Durchführung und Kontrolle von Wahlen, namentlich in Haiti 1990, Kambodscha 1993 oder in El Salvador 1994. In den vergangenen Jahren haben die Vereinten Nationen passend dazu immer wieder verdeutlicht, dass demokratische Wahlen eine Grundvoraussetzung der Durchsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung sind. Ob allerdings Selbstbestimmung und Demokratie zwingend miteinander verbunden sind, bleibt offen.

Dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung kommt zentrale Bedeutung in verschiedenen Konflikten überall auf der Welt zu. Das zeigt sich auch daran, dass nicht nur die Generalversammlung, sondern auch der Hauptausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Menschenrechtsrat immer wieder mit Fragestellungen rund um die Selbstbestimmung konfrontiert werden. Zu den prominentesten Fällen der letzten Jahre gehören die Unabhängigkeitsbestrebungen der Palästinenser von Israel, die Unabhängigkeit des Kosovo, der West-Sahara-Konflikt zwischen Marokko und der Frente Polisario und der prekäre Fall der Krim.

Probleme und Lösungsansätze

Trotz der schrittweisen Konkretisierung des Rechts auf Selbstbestimmung sind noch eine Vielzahl an Detailfragen ungeklärt. Schon die Frage nach den Trägern des Rechts auf Selbstbestimmung macht regelmäßig Probleme. Grundsätzliche Einigkeit besteht lediglich darüber, dass dieses Recht nur Völkern und nicht etwa Staaten zustehen kann. Allerdings haben die Vereinten Nationen trotz der universellen Geltung dieses Prinzips in den zahlreichen Dokumenten zur Selbstbestimmung bisher keine abstrakte Definition des Rechtsträgers „Volk“ vorgelegt. Weder die Staatenpraxis noch die Völkerrechtslehre konnten bisher Klarheit schaffen. Frühe Ansätze ließen, gestützt auf die Präambel der UN-Charta („Wir, die Völker der Vereinten Nationen...“) und Art. 1 Nr. 2 UN-Charta, nur die Staatsvölker der UN-Mitgliedsstaaten als Rechtsträger zu. Dies änderte erst der Wortlaut des Art. 1 der Menschenrechtspakte, der alle Völker zu Rechtsträgern erklärt. Die heutige Relevanz des Selbstbestimmungsrechts auch nach Ende der Entkolonisierung widerspricht auch der früher vorgebrachten Einschätzung, dass nur Kolonialvölker gemeint seien.

Losgelöst von der Unterscheidung zwischen Kolonial- und Staatsvölkern wird heute nach einem weiten Volksbegriff gesucht. Dabei wird versucht, verschiedene Kriterien zu entwickeln, nach denen sich die Volkseigenschaft bestimmen lässt. Zunächst wird vorausgesetzt, dass die Mitglieder der Personengruppe sich subjektiv als Volk identifizieren und einen Willen zur Selbstbestimmung haben. Darüber hinaus sollen objektive Kriterien wie Territorium, Ethnie, Sprache, Kultur, Religion, Mentalität und Geschichte einbezogen werden. Dabei muss allerdings das nach wie vor geltende *Ut possidetis*-Prinzip beachtet werden, das Völkern die Unabhängigkeit nur in bestehenden Grenzen oder innerstaatlichen Einheiten gestattet. Im Gegensatz zu den überraschend friedlichen Staatenbildungen während des Zerfalls der Sowjetunion war die nach *Ut possidetis* durchgeführte Neuordnung Jugoslawiens allerdings von Greueln überschattet und zeigt, welche Sprengkraft diesem einschränkenden Prinzip innewohnt. Zudem vernachlässigt ein sich nach bestehenden Grenzen richtender Volksbegriff zum einen zahlenmäßig große Volksgruppen, für deren eigenen Staat im bestehenden Verband schlicht kein Platz bleibt. Zum anderen schließt er faktisch solche Volksgruppen aus, deren Mitglieder über mehrere Staaten verstreut leben und kein einheitliches Gebiet besiedeln. Ein Volksbegriff unter *Ut possidetis* kann also nur dann zweckmäßige Lösungen liefern, wenn territoriale und ethnische/kulturelle Kriterien übereinstimmen.

Das wohl schwierigste Problem ergibt sich aus dem offensiven Selbstbestimmungsrecht und der Frage nach der Zulässigkeit der Sezession, also der Abspaltung eines Gebiets von einem bestehenden Staat mit dem Zweck der Eigenständigkeit oder Angliederung an einen dritten, schon bestehenden Staat. Problematisch ist dabei vor allem der Ausgleich zwischen legitimem Abspaltungsinteresse und der territorialen Integrität des Gesamtstaates. Im souveränitätsfreundlichen Völkerrecht, dass die Stabilität zwischenstaatlicher Prinzipien zur Maxime hat, muss es auf die Umstände des Einzelfalls ankommen, um diese Kontroverse zu lösen und eine Sezession zuzulassen. Die *Friendly-Relations*-Deklaration (GA Res. Nr. 2625

[1970]) sieht vor, dass die Sezession dann nicht zulässig ist, wenn durch das System des betreffenden Staates „die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe“ vertreten werden. Im Umkehrschluss wird aus dieser Vorgabe abgeleitet, dass im Falle schwerer Diskriminierung respektive Menschenrechtsverletzungen durchaus eine Sezession gerechtfertigt sein kann. Allerdings sollen zuvor andere Lösungsstrategien verfolgt werden.

Die wirksamste Prävention einer Abspaltung und damit möglicher Konflikte wird vielfach in einer Erweiterung und Aufwertung des Minderheitenschutzes gesehen. Dieser ist nach wie vor davon geprägt, dass die Staaten der Vereinten Nationen allzu vorsichtig damit sind, Minderheiten größere Zugeständnisse zu machen. So ist der Minderheitenschutz bisher nur als Individualrecht ausgestaltet. Hier könnte eine Ausgestaltung zum Gruppenrecht und damit eine Annäherung an das innere Selbstbestimmungsrecht zielführend sein. Ebenso sind Integrationsbemühungen und staatliche Förderungsmaßnahmen veritable Optionen, um einen wechselseitig vertrauensvollen Austausch zwischen einzelnen Volksgruppen zu gewährleisten. Auch die Vergabe von Autonomierechten kann im Zweifel schon ausreichend sein, um Teilvölkern den Wunsch nach Eigenständigkeit zu erfüllen. Diese Vorgehensweise hat sich bereits im Streit um die Ålandinseln bewährt: 1921 gestand der Völkerbund der schwedisch sprechenden Minderheit auf den zu Finnland gehörenden Inseln in der Ostsee Autonomierechte zu. Seit den ersten Wahlen zum Landtag 1922 stehen die Ålandinseln unter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Selbstverwaltung. Auch wenn sich die Mehrzahl der Einwohner Ålands gegenüber dem finnischen Hauptland weiterhin distanziert verhält, ist man doch mit dem geltenden Autonomiestatus in der Regel zufrieden.

Schlagen jedoch alle genannten Lösungsansätze fehl, so ist darüber nachzudenken, die Sezession als *ultima ratio* (letztes Mittel) zuzulassen. Hierbei ist dann wiederum fraglich, welches Ausmaß die Diskriminierung der betroffenen Volksgruppe erreichen muss. Sicher muss eine unterdrückte Minderheit zunächst den nationalen Rechtsweg erschöpfen. Wenn dies aber keine Abhilfe verschafft, der Staat weiterhin das innere Selbstbestimmungsrecht verweigert und sich zudem massenhafte Menschenrechtsverletzungen und die systematische Verfolgung der Minderheit zu Schulden kommen lässt, könnte sich ausnahmsweise ein Recht auf Sezession ergeben.

Solche Extremfälle, wie z.B. der des Kosovo, wo man die obigen Voraussetzungen als erfüllt ansah, gehen oft auch mit gewaltsamer Auseinandersetzung einher. Dabei ergibt sich das rechtlich wie politisch relevante Problem, wie die Staatengemeinschaft auf einen „internen“ Befreiungskrieg reagieren soll. Es gibt zum einen das Recht zum Widerstand und zu dessen Unterstützung durch Drittstaaten gegen gewaltsame Unterdrückungsversuche aus der *Friendly-Relations*-Deklaration. Dieses ähnelt der in Art. 51 UN-Charta beschriebenen Notwehrsituation, die souveränen Staaten das Recht zur Selbstverteidigung gibt. Der Widerstand gegen Diskriminierung gilt aber nur im Wertesystem der Charta. Es ist in der Folge äußerst schwierig zu entscheiden, ob man in den Kämpfen um das Selbstbestimmungsrecht eine Ausnahme zum Gewaltverbot sehen kann. Die bisherige zurückhaltende Staatenpraxis beim Eingriff in nationale Unabhängigkeitskonflikte legt nahe,

dass Drittstaaten überwiegend dem Gewaltverbot den Vorrang geben. Hier hat dann der Sicherheitsrat entsprechende Maßnahmen zum Schutz der internationalen Stabilität zu treffen.

Punkte zur Diskussion

Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist eines der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts. Es hat einen langen Entwicklungs- und Konkretisierungsprozess durchlaufen. Dennoch bleiben gerade bei der Umsetzung viele offene Fragen:

- Wer soll das Selbstbestimmungsrecht ausüben dürfen? Wie könnte eine allgemein verbindliche Definition eines „Volkes“ aussehen?
- Sollte die Sezession als Resultat des Selbstbestimmungsrechts grundsätzlich akzeptiert werden? Und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
- Welche innerstaatlichen Lösungen können gefunden werden, um alle Volksgruppen in friedliche Koexistenz zu bringen? Könnten ein verbesserter Minderheitenschutz oder die Vergabe von Autonomie- und Mitbestimmungsrechten hilfreich sein?
- Wie lassen sich gewaltsame Konflikte bei der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts wie z.B. in Jugoslawien vermeiden?

Wichtige Dokumente

- Erklärung über die Unabhängigkeit von Kolonialstaaten und -völkern: Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 <http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml>
- *Friendly-Relations*-Erklärung der Generalversammlung: Resolution A/RES/25/2625 vom 24. Oktober 1970 <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

Quellen und weiterführende Links

- *Thürer, Daniel/ Burri, Thomas: Self-Determination*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law , Oxford University Press, 2015 (abrufbar unter: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873?rskey=k0eO5u&result=5&prd=EPIL>)
- Interview mit Carles Puigdemont im Deutschlandfunk <http://www.deutschlandfunkkultur.de/exklusiv-interview-mit-carles-puigdemont-wir->

hoeren-euren.990.de.html?dram:article_id=401524

- *Neuhold, Hanspeter*: Selbstbestimmungsrecht der Völker – Minderheitenschutz – Demokratie – Integration: Auswege aus einem Dilemma? in: Reiter, Erich (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz/Wien/Köln, 1998, 13ff.
- Stein, Thorsten/von Buttlar, Christian/Kotzur, Markus: Völkerrecht, 14. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2017
- Graf Vitzthum, Wolfgang/Proelß, Alexander (Hrsg.): Völkerrecht, 7. Auflage, De Gruyter, Berlin/Boston, 2016
- Webseite der Vereinten Nationen zur Dekolonialisierung mit Informationen zum Hauptausschuss 4, der sich mit den Folgen dieses Prozesses auseinandersetzt, sowie vielen historischen Dokumenten zum Thema
<http://www.un.org/en/decolonization/index.shtml>
- Webseite der Unrepresented Nations and People Organization Übersicht über aktuelle Entwicklungen der Selbstbestimmung verschiedenster Völker und Regionen
<https://unpo.org/>