

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen  
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

---

Band 27

# Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig  
Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

Das Selbstbestimmungsrecht  
der Völker – eine Problemschau

# Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht

Herausgeber im Auftrag der  
Kulturstiftung der deutschen  
Vertriebenen, Bonn:

Dieter Blumenwitz †, Karl Doehring †, Gilbert H. Gornig, Christian Hillgruber,  
Hans-Detlef Horn, Bernhard Kempen, Eckart Klein, Hans v. Mangoldt,  
Dietrich Murswiek, Dietrich Rauschnig

Band 27

# Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau

Herausgegeben von

Gilbert H. Gornig  
Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek



Duncker & Humblot · Berlin

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.

Die Bände 1 – 19  
der „Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen  
der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht“ erschienen  
im Verlag Wissenschaft und Politik, Köln

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 1434-8705  
ISBN 978-3-428-14038-1 (Print)  
ISBN 978-3-428-54038-9 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84038-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist eines der zentralen Konstitutionsprinzipien des modernen Völkerrechts. Es hat sich seit dem Ersten Weltkrieg – zunächst als politisches Prinzip, später auch als Rechtsprinzip – zur Leitidee des nicht mehr absolut staatszentrierten, allmählich demokratisch werdenden Völkerrechts entwickelt. Die Staaten sind zwar die Bausteine der Völkerrechtsordnung geblieben. Aber für das Völkerrecht ist es nicht mehr gleichgültig, wie der Status zustande kommt, der den Staat ausmacht: Über ihren politischen Status – ihren Territorialstatus, ihren Verfassungsstatus – entscheiden alle Völker selbst kraft ihres Selbstbestimmungsrechts, heißt es in Artikel 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte. Die Erstarkeung des Selbstbestimmungsrechts zum Rechtsprinzip hat freilich an der Souveränitätsfixierung des Völkerrechts nichts geändert. Die Zuordnung der staatlichen Souveränität, insbesondere des Anspruchs der Staaten auf Achtung ihrer territorialen Integrität, zum Selbstbestimmungsrecht der Völker wirft in der Praxis immer wieder Probleme auf, ist aber auch in der Theorie keineswegs in jeder Hinsicht geklärt. Meist setzt sich in der Praxis das Beharrungsvermögen des staatlichen Status quo gegen Selbstbestimmungsforderungen durch, aber andererseits ist die Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg reich an Beispielen gelungener Selbstbestimmung. Zuerst war es die Dekolonisierung, die vielen Völkern unter dem Banner des Selbstbestimmungsrechts die Unabhängigkeit gebracht hat. Dann, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, waren es die zuvor unterdrückten Völker Mittel- und Osteuropas, die ihre Freiheit und Unabhängigkeit gewinnen konnten. Das bedeutet aber keineswegs, dass in der internationalen Politik nun immer und überall das Selbstbestimmungsrecht die Richtung vorgibt. Trotz oder auch wegen des reichhaltigen Anschauungsmaterials gibt es nach wie vor viele rechtliche Streitfragen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker bleibt also ein spannendes Thema für Politik und Rechtswissenschaft.

Diesem Thema widmete sich die von der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht geplante und von der Hanns-Seidel-Stiftung in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen veranstaltete Tagung „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine Problemschau“, die am 7. und 8. Dezember 2010 im Kloster Banz stattfand. Die dort gehaltenen Vorträge werden in diesem Band dokumentiert.

Ziel der Tagung war es, die rechtssystematischen, historischen und politischen Grundlagen unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen zu ver-

gegenwärtigen und offene Probleme anhand ausgewählter Problemfelder in den Blick zu nehmen.

*Wilfried von Bredow* gibt eine Einführung in das Thema aus der Sicht eines auf Außenpolitik und internationale Beziehungen spezialisierten Politikwissenschaftlers. Mit Blick auf die historische Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts und auf gegenwärtige Selbstbestimmungskonflikte zeigt er, welche Probleme die Verwirklichung von Selbstbestimmung aufwerfen kann. Ohne die Position prinzipieller Selbstbestimmungskepsis einzunehmen, macht er deutlich, dass es eine reine Verwirklichung der Selbstbestimmungsidee in der praktischen Politik nicht geben könne. Insbesondere seien konkurrierende Ansprüche zu berücksichtigen.

Nach dem Ersten Weltkrieg sollte das Selbstbestimmungsrecht der Völker bei der Neuordnung der europäischen Staatenwelt durch Grenzplebiszite verwirklicht werden. Dies geschah freilich nur in sehr unvollkommener Weise, wie *Gregor Ploch* zeigt. Sein Beitrag widmet sich im Schwerpunkt einem Spezialthema – den Volksabstimmungen in Oberschlesien am 20. März 1921, deren Voraussetzungen und Folgen er darstellt. Der Beitrag macht deutlich, welche Probleme sich bei einer am Selbstbestimmungsrecht orientierten Grenzziehung in gemischten Siedlungsgebieten ergeben. Er zeigt auch, dass die Sprache keineswegs immer ausschlaggebend dafür ist, für welche Seite die Menschen in einem umstrittenen Gebiet votieren.

Mit den juristischen Grundlagen beschäftigen sich die Vorträge von *Christian Hillgruber* und *Dietrich Murswiek*. *Hillgruber* geht der Frage nach, was eigentlich „Volk“ im Sinne des Selbstbestimmungsrechts bedeutet? Welche Gruppen von Menschen können Subjekte des Selbstbestimmungsrechts sein? Welche Kriterien gibt es, um ein Volk zu definieren? Blicke die Frage nach dem Subjekt unbestimmt, dann könnte sich das Recht auf Selbstbestimmung schnell als unbrauchbar erweisen, vor allem dann wenn konkurrierende Subjekte auf demselben Territorium das Selbstbestimmungsrecht für sich in Anspruch nehmen. Weil es über diese Frage immer wieder Streit gegeben hat, ist in der völkerrechtlichen Literatur sogar der Rechtscharakter des Selbstbestimmungsrechts verneint worden – lasse sich das Problem des Subjekts nicht lösen, könne das Selbstbestimmungsrecht auch kein Recht sein. *Hillgruber* zeigt demgegenüber, dass es durchaus juristisch handhabbare Kriterien für die Bestimmung des Subjekts gebe, auch wenn diese nicht in jedem Einzelfall ganz randscharfe Lösungen bieten könnten. *Murswiek* legt dar, dass manche Streitpunkte sich klären, wenn man hinsichtlich der Zielrichtung zwischen dem offensiven und dem defensiven Selbstbestimmungsrecht unterscheidet und das erstere dem Volk im ethnischen Sinne, das letztere dem Staatsvolk zuordnet. Zu den praktischen Ergebnissen dieser Betrachtungsweise gehört es, dass das offensive Selbstbestimmungsrecht des Volkes im ethnischen Sinne sich grundsätzlich als interne

Selbstbestimmung in einem vorhandenen Staat verwirklichen muss, während das defensive Selbstbestimmungsrecht des Staatsvolkes sich auf Verteidigung des territorialen Status quo und gegen äußere Fremdbestimmung richtet. Das offensive Selbstbestimmungsrecht könne aber dann auf eine Änderung des bestehenden Territorialstatus gerichtet sein, wenn keine interne Autonomie gewährt wird und auf jeden Fall dann, wenn der betreffende Staat beziehungsweise die dort lebende Mehrheitsbevölkerung die physische oder kulturelle Existenz eines Volkes, das Subjekt des offensiven Selbstbestimmungsrechts ist, bedroht. Dieser Ansatz, den der Autor bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten entwickelt hatte, hat sich – wie *Murswiek* darlegt – im Hinblick auf die Entwicklungen insbesondere auf dem Balkan, zuletzt im Kosovo-Konflikt, bewährt.

Um die Gewährleistung von Autonomie geht es insbesondere beim Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker, wie *René Kuppe* in seinem Beitrag deutlich macht. Im Zentrum dieses Beitrags steht die Deklaration der UN-Generalversammlung über die Rechte indigener Völker von 2007. *Kuppe* zeichnet die Entstehungsgeschichte dieser Deklaration nach, stellt sie in den Kontext der Dekolonisierung, arbeitet die besondere Situation indigener Völker – im Vergleich zu den europäischen Minderheiten – heraus und zeigt auf, was Autonomie- und Partizipationsrechte im Sinne der UN-Deklaration bedeuten.

Einer der brisantesten Selbstbestimmungskonflikte ist der Palästinakonflikt – seit Jahrzehnten ein Herd gewaltsamer Auseinandersetzungen und Thema politischer Kontroversen und nach wie vor ungelöst. Welchen Schwierigkeiten jeder Lösungsversuch begegnet, wird deutlich, wenn man sich bewusst macht, mit wie unterschiedlichen Vorverständnissen beide Seiten an die Sache herangehen. Dies zeigen die beiden Referate, mit denen die Tagung ihren Abschluss fand. *Godel Rosenberg* und *Abdullah Hijazi* formulieren Standpunkte eines israelischen Juden und eines Palästinensers. Die teilweise sehr subjektiv gefärbten Vorträge können und wollen nicht den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben. Sie werden hier mit abgedruckt als Dokumente kontroverser Sichtweisen und zugleich als Dokumente für praktische Schwierigkeiten, mit denen sich die konkrete Anwendung des Selbstbestimmungsrechts konfrontiert sieht.

Marburg/Freiburg, im Mai 2012

Gilbert H. Gornig

Hans-Detlef Horn

Dietrich Murswiek

## Preface

The right of self-determination of peoples is one of the most essential constituent principles of modern international law. Since the First World War, this right has (first as a political principle, and afterwards also as a legal principle) evolved in such a way that it has now become the guiding principle of international law – an international law which is no longer absolutely state-centred but is gradually evolving into something more democratic. Although the states are still the building blocks of the international law system, it is no longer irrelevant how the state's status as a state has been achieved: all peoples can autonomously decide on their political status – their territorial status and their constitutional status – by virtue of their right of self-determination. This is laid out in Article 1 of both UN human rights pacts. Admittedly, the strengthening of the right of self-determination has not changed the fact that international law is engrained with the principle of sovereignty. The attribution of national sovereignty to national self-determination, especially the states' claim to respect their territorial integrity, frequently leads to problems in practice, and even in theory it is far from being clarified in all respects. Practically, the inertia of the state's status quo usually prevails over claims for self-determination. On the other hand, since the Second World War history provides an abundance of examples of successful self-determination. At first, it was decolonisation that brought independence to many peoples under the banner of the right to self-determination. Then, after the fall of the iron curtain, it were the formerly suppressed peoples of East and Central Europe who gained their freedom and independence. However, one cannot conclude that today the right to self-determination always determines the course of international politics. In spite of the rich illustrative material, or maybe because of it, there are still numerous matters of legal dispute. That is why the right to self-determination of peoples remains an enthralling subject in both political and legal science.

A symposium focusing on this subject was planned by the *Study Group for Politics and International Law (Studiengruppe für Politik und Völkerrecht)* and organized by the *Hanns Seidel Foundation (Hanns-Seidel-Stiftung)*, together with the *Cultural Foundation of German Expellees (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen)*. It took place on the 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> of December 2010 at the Banz monastery (*Kloster Banz*) in Upper Franconia near Bamberg, Germany. The lectures which were held there are presented in this book.

The symposium's purpose was to analyze the current situation in terms of the legal system and the political and historical dimensions, whilst considering the latest developments, and with a view to unresolved problems in selected problematic areas.

*Wilhelm von Bredow* gives an introduction to the subject from the viewpoint of a political scientist who specializes in foreign policy and international relations. In view of the historical development of the right to self-determination and current self-determination conflicts, he illustrates what problems can arise from the implementation of self-determination. Although he is not sceptical of self-determination on principle, he demonstrates that a complete realization of the idea of self-determination is not possible in practical politics. Especially as competing claims have to be considered.

After the First World War, when the new post-war order was being implemented, the right to self-determination of peoples was (in some cases) intended to be realized in the form of plebiscites in border areas. This only happened in a very imperfect way, as *Gregor Ploch* shows. His article mainly deals with a specialist subject – the plebiscite in Upper Silesia on the 20<sup>th</sup> of March 1921. He explains its preconditions and its consequences. His article reveals what sort of problems can arise when – in settlement areas with a mixed population – a demarcation line is determined, whilst taking into account the right of self-determination. He also shows that language is by no means always the decisive factor when the residents of a disputed area have to vote for one side or the other.

*Christian Hillgruber's* and *Dietrich Murswiek's* lectures concentrate on the basic legal principles connected to self-determination. *Hillgruber* deals with the questions: What does the term "people" mean in the context of the right to self-determination? Which groups of people can be subjects of the right to self-determination? Which criteria can be used to define a people? If the question as to the subject remained undefined, the right of self-determination could easily prove to be unusable, especially when different competing subjects on the same territory all claim the right of self-determination for themselves. There have often been arguments about this question, and some of the relevant publications on international law go so far as to negate the legal nature of self-determination – they maintain that if no solution of the subject problem was found, the so-called right of self-determination cannot be seen as a right at all. In contrast, *Hillgruber* demonstrates that there are definitely usable criteria in order to identify the subject, even if they cannot offer an absolutely accurate solution in every single case. *Murswiek* points out that some matters of dispute can be settled – with respect to the objective – if one distinguishes between an offensive and a defensive right of self-determination, and assigns the former to the "people" in an ethnical sense and the latter to the people of a nation. In practice, one

of the results of this approach is that the offensive right of self-determination of a people in the ethnical sense always has to be realized as internal self-determination within the borders of an existing state, whereas the defensive right to self-determination of the people of a nation is directed at defence of the territorial status quo and against external domination. The offensive right of self-determination can, however, be aimed at changing the existing territorial status in cases where no internal autonomy is granted, and at any rate in cases where the respective state or the majority of the population are threatening the physical or cultural existence of the people which is the subject of the offensive right to self-determination. This approach, which the author developed two decades ago, has – like *Murswiek* explains – been well-proven, most recently in the case of the developments in the Balkan states, especially in the Kosovo.

The guarantee of autonomy is the major issue when it comes to indigenous peoples' right of self-determination, as *René Kuppe* clarifies in his article. He focuses on the *UN declaration on the Rights of Indigenous Peoples* from 2007. *Kuppe* retraces the declaration's history of origins, examines it in the context of decolonisation, analyses the indigenous peoples' special situation – in comparison to the European minorities – and illustrates the meaning of the right to autonomy and participation in the sense of the UN declaration.

One of the most sensitive political issues concerning self-determination is the Palestinian conflict – for decades, it has been the source of violent confrontations and the subject of political controversies. It is a fundamental problem which still remains unresolved. To what extent every attempted solution is hindered by severe obstacles becomes apparent when one considers the different preconceptions with which both sides approach the matter. The two lectures concluding the symposium demonstrate this situation. *Godel Rosenberg* and *Abdullah Hijazi* express the viewpoints of an Israeli Jew and of a Palestinian. Their lectures, which are partly very subjective, cannot and do not claim to be based on scientific evidence. They are published here as documents revealing controversial points of view, and at the same time as documents giving evidence of the practical troubles and difficulties which have to be faced when the right to self-determination is actually applied.

Marburg/Freiburg, May 2012

Gilbert H. Gornig  
Hans-Detlef Horn  
Dietrich Murswiek

## Inhaltsverzeichnis / Table of Contents

### *Wilfried von Bredow*

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker zwischen Politik und Recht.....	19
Abstract .....	44

### *Gregor Ploch*

Die Volksabstimmungen nach dem Ersten Weltkrieg .....	45
Abstract .....	72

### *Christian Hillgruber*

Wer ist Träger des Selbstbestimmungsrechts und wie kann man es durchsetzen? – Rechtsinhaberschaft und Rechtsdurchsetzungsmacht.....	75
Abstract .....	94

### *Dietrich Murswiek*

Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht .....	95
Abstract .....	119

### *René Kuppe*

Indigene Völker und Selbstbestimmungsrecht .....	121
Abstract .....	167

### *Godel Rosenberg*

Das Selbstbestimmungsrecht der Juden.....	169
Abstract .....	178

*Abdullah Hijazi*

Das Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung .....	179
Abstract .....	186
Die Autoren / The Authors .....	187
Personenregister / List of Names .....	197
Sachregister / Index .....	199

## **Abkürzungsverzeichnis / List of Abbreviations**

a. A.	andere(r) Ansicht (Auffassung)
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abk.	Abkommen
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AJIL	American Journal of International Law
al.	alii (und andere)
ANC	African National Congress
Anm.	Anmerkung(en)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWR	Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
Bd.	Band
BDGV	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
ber.	berichtigt
Ber	Bericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BullBReg	Bulletin der Bundesregierung
BvD	Bund vertriebener Deutscher
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVFG	Bundesvertriebenengesetz

bzw.	beziehungsweise
CCPR	U.N. Covenant on Civil and Political Rights
CITRA	Conférence Internationale de la Table ronde des Archives
Cong.	Congress
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dens.	denselben
ders.	derselbe
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
Doc.	document
Dz.U.	Gesetzblatt (Polen)
EA, EuArch	Europa-Archiv
ebd.	ebenda
ECOSOC	Economic and Social Council
ed., eds.	editor, edition, editors
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 27. Januar 1957
EinigungsV	Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands (31. August 1990 (BGBl. II 1990, S. 885))
EJIL	European Journal of International Law
EMGR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4. November 1950, BGBl II 1952, 686,953 („Europäische Menschenrechtskonvention“)
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union v. 7. Februar 1992, BGBl II 1253 („Maastricht-Vertrag“)
EZAR	Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht
f.	folgende

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
FLN	Front de Libération Nationale
Fn.	Fußnote
FRV	Frankfurter Reichsverfassung
FS	Festschrift
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen
GA-Res.	General Assembly Resolution
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl S. 1)
GK	Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV-Res.	Resolution der Generalversammlung
Hg.	Herausgeber
Hinw.	Hinweis(e)
HLKO	Haager Landkriegsordnung vom 25. Januar 1910
HRLJ	Human Rights Law Journal
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HStR I, VIII	<i>Isensee, Josef / Kirchhof, Paul</i> (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, Bd. I., 1987 (2. Aufl. 1995); Bd. VIII, 1995
ICA	International Council on Archives
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICJ	International Court of Justice
id.	idem (derselbe, dasselbe)
IFLA	International Federation of Library Associations
IGH	Internationaler Gerichtshof
IK	Interalliierte Regierungs- und Plebiszitkommission
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
insbes.	insbesondere
IPbPR, IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
i.V.m.	in Verbindung mit
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs
Jg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (1.1907 – 25.1938; N.F. 1.1951 ff.)
JZ	Juristenzeitung
k. A.	keine Angabe(n)
Kap.	Kapitel
KfbG	Kriegsfolgenbereinigungsgesetz v. 21. Dezember 1992
KFOR	Kosovo Force
KK	Kulturpolitische Korrespondenz
Komm.	Kommentar
LAG	Lastenausgleichsgesetz
lit.	littera (Buchstabe)
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.	mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweise
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.S.	ohne Seite
OAU	Organisation of African Unity
OGH	Oberster Gerichtshof
OSN	Entscheidungen des Polnischen Obersten Gerichts (die nachfolgenden zwei Buchstaben bezeichnen den Senat)
OSP	Rechtsprechung polnischer Gerichte
OTK	Entscheidung/en des Verfassungsgerichtshofes in Polen
Para.	paragraph

PKNW	Polnisches Komitee der Volksbefreiung
PLO	Palestine Liberation Organization
Rep.	Report
Res.	Resolution
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer(n)
ROW	Recht in Ost und West
S.	Seite(n); Satz, Sätze
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
Sen.	Senate
Sess.	Session
sog.	so genannte(n/r)
SRBH	Socialist Republic of Bosnia-Hercegovina
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StAngRegG	Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit
SZ	Süddeutsche Zeitung
TRNC	Turkish Republic of Northern Cyprus
u.	und
u. a.	unter anderem; unter anderen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN, UNO	United Nations
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNGA	United Nations General Assembly
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo
UNTS	United Nations Treaty Series
UNYB	United Nations Year Book
U.S.	United States
usw.	und so weiter
v.	vom, von; versus
v.a.	vor allem
VdL	Verband der Landsmannschaften

VerfGE	Entscheidungen des Verfassungsgericht(hof)s
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VOL	Vereinigte ostdeutsche Landsmannschaften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WGO	Monatshefte für osteuropäische Politik
WK	Wiener Konvention vom 8. April 1983 über Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden von Staaten
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zahlr.	zahlreich; zahlreiche
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll

## **Das Selbstbestimmungsrecht der Völker zwischen Politik und Recht**

Von *Wilfried von Bredow*

„Meine Position war immer klar: Die Deutschen hatten mit Zustimmung all ihrer Nachbarn und in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts die Einheit erreicht. Ich hätte es als eine in höchstem Grade unmoralische Politik empfunden, wenn die Deutschen und der deutsche Bundeskanzler ein Jahr nach der Wiedervereinigung mit Blick auf einen anderen Teil Europas nun gesagt hätten, das ginge uns alles überhaupt nichts an.“<sup>1</sup>

Der „andere Teil Europas“, um den es hier geht, ist das damals am Anfang seines Auseinanderbrechens als föderaler Staat stehende Jugoslawien. Ist die Ankündigung Deutschlands am 23. Dezember 1991, den gegen den Willen der jugoslawischen Regierung in Belgrad verkündeten Austritt Sloweniens und Kroatiens aus der Föderation trotz einer anders lautenden Vereinbarung mit den übrigen EG-Mitgliedstaaten diplomatisch anzuerkennen, wirklich eine prinzipientreue Reverenz vor dem Selbstbestimmungsrecht der Völker? In den Memoiren des Bundeskanzlers wird dies so betont, zugleich jedoch werden auch ein paar andere Gründe für diesen Schritt angegeben, die große Zahl der in Deutschland lebenden Kroaten und die Hoffnung, durch diesen Schritt den Hass zwischen den Konfliktparteien (Serben, Kroaten, Slowenen) eindämmen zu können.

Außerhalb Deutschlands wurde dieses Vorgehen der Bundesregierung so gut wie einhellig kritisiert – mit Ausnahme der großen Mehrheit in den beiden secessionistischen Staaten.

„Hat Bonn die hier miteinander verquickten Themen Souveränität, Selbstbestimmung und Menschenrechte politisch und diplomatisch ausreichend analysiert? War die Anerkennung im Blick auf die Geschichte des Balkans, Deutschlands und Europas von moralischem Verantwortungsbewusstsein getragen? Wer die jüngste und die etwas weiter zurückreichende Vergangenheit Deutschlands auch nur oberflächlich kennt, kommt hier zu eindeutig negativen Antworten.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Helmut Kohl*, *Erinnerungen 1990-1994*, Droemer Verlag, München 2007, S. 406 f.

<sup>2</sup> *Carl Cavanagh Hodge*, *Botching the Balkans: Germany's Recognition of Slovenia and Croatia*, in: *Ethics and International Affairs*, 12. Jg., N° 1/1998, S. 1-18. S. 1 – eigene Übersetzung.

Die harsche Kritik an dem Vorgehen der deutschen Regierung und deren Rechtfertigung dieses Schrittes gründet sich auf sehr unterschiedliche Motive, nicht zuletzt auf der (wie sich dann rasch herausstellen sollte) weit übertriebenen politischen Furcht vor einem deutschen Unilateralismus in europäischen Angelegenheiten. Diese Absicht bestand nicht. Als die Bundesregierung 1992 zur Kenntnis nehmen musste, dass ihr die nachdrückliche Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker Konflikte mit vielen anderen Regierungen in Europa und anderswo einbrachte, nahm sie sich diesbezüglich auch wieder etwas zurück.

Selbstbestimmung<sup>3</sup> zwischen Politik und Recht – mit dieser Formulierung soll ein besonderer, in sich übrigens schiefer Schwebeszustand bezeichnet werden. Die Selbstbestimmung von Sozialverbänden, die sich unter territorialen, kulturellen, religiösen, ethnischen und, all dies umfassend, eben auch unter politischen Gesichtspunkten als Einheit verstehen und von anderen als Einheit behandelt wissen wollen, erscheint diesen als ein hohes Gut, das auch gegen Widerstände anzustreben oder zu erhalten ist. Kollektive Selbstbestimmung ist ein Wert. Als solcher war er im Laufe der Geschichte nicht immer und überall hoch im Kurs. Aber erst implizit mit der westlichen Aufklärung und dann mit der Ausbreitung des Nationalismus als Großgruppen-Integrations-Ideologie im späten 18., dann im 19. und 20. Jahrhundert stieg dieser Kurs unaufhaltsam. Im 20. Jahrhundert ist aus dem *Wert*, weil er eine so hohe politische Priorität genoss, in mehrfachen Anläufen eine völkerrechtliche *Norm* zu machen versucht worden.<sup>4</sup> In der Politik rangieren Werte auf derselben Stufe wie Interessen – die verschiedenen Akteure tun ihr Möglichstes, um sie zu realisieren, müssen dabei allerdings häufig Abschlüsse von ihren Zielvorstellungen machen, die Konkurrenz mit anderen Werten und Interessen abwägen, Kompromisse eingehen. Normen hingegen sind verhaltensbestimmend. Wer sich nicht an sie hält, macht sich eines Verstoßes schuldig. Wie ein solcher geahndet wird, hängt allerdings von den näheren Umständen ab.

Völkerrechtliche Normen hängen auf besonders drastische Weise von politischen Konstellationen im internationalen System ab, gibt es hier doch keine über den Staaten stehende Autorität mit der Befugnis und den nötigen Mitteln zu ihrer Durchsetzung.<sup>5</sup> Insofern hängt das gesamte Völkerrecht zwischen Poli-

---

<sup>3</sup> Gemeint sind immer, wenn nicht ausdrücklich anders ausgewiesen, kollektive (nationale) Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker.

<sup>4</sup> Während in völkerrechtlichen Diskursen der Norm-Charakter im Vordergrund steht, wird in der politischen Philosophie eher über die Selbstbestimmung als Wert debattiert (siehe u. a. *Chris Armstrong*, National Self-Determination, Global Equality and Moral Arbitrariness, in: *The Journal of Political Philosophy*, 18. Jg., N° 3/2010, S. 313-334, S. 317).

<sup>5</sup> Durchsetzung umfasst die Erfüllung der Norm seitens aller an sie gebundenen Akteure und darüber hinaus die Ahndung von Verstößen gegen die Norm.

tik und Recht. Denn es spiegelt „durchgängig politische Interessen der Staaten“ wider.<sup>6</sup> Diese Verbindung lässt sich wegen der Notwendigkeit staatlicher Macht für die Implementierung von Recht und der Notwendigkeit von Recht als Voraussetzung der Entfaltung politischer Macht auch nicht kappen.<sup>7</sup> Es ist aber völlig unangebracht, diesen Sachverhalt als Argument zur Herabstufung der politischen Relevanz des Völkerrechts ins Feld zu führen.

Selbstbestimmung als das Recht von Völkern, über ihren politischen Status zu bestimmen, war, schreibt Eckart Klein<sup>8</sup>, bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eher eine bloße politische Handlungsmaxime. Der Durchbruch zum verbindlichen Rechtssatz sei mit seiner Aufnahme in die beiden UNO-Menschenrechtspakte von 1966 erfolgt. Für die Entkolonialisierung sei das Selbstbestimmungsrecht zur maßgeblichen juristischen Grundlage geworden. In politikwissenschaftlicher Perspektive haftet diesem „Durchbruch“ allerdings die Aura der Zwiespältigkeit an, weil sich das Selbstbestimmungsrecht im Prozess der Entkolonialisierung zwar oft Geltung zu schaffen vermochte, aber auch oft missachtet und beiseite geschoben wurde. Und das ist so bis heute geblieben.

Deshalb verspricht das Grübeln darüber, ob die kollektive Selbstbestimmung eher (nur) ein politisches Ziel und ein Grundsatz oder inzwischen schon ein Teil des positiven Völkerrechts ist<sup>9</sup>, und über die Anschlussfrage, wie zwingend dann dieses Recht ist, kaum weiterführende Aufschlüsse für die viel wichtigere Frage, wer denn mit welchen Mitteln kollektive Selbstbestimmung als Recht in Anspruch nehmen kann und wie diejenigen Akteure sich verhalten sollen, „gegen“ die ein solches Recht in Anspruch genommen wird. Im Übrigen ist Vorsicht geboten bei allen Denkfiguren mit verborgener Teleologie. Die frohgemute Rede vom unbestreitbaren Siegeszug des Selbstbestimmungsrechts der Völker bezeugt nicht schon eine Entwicklung „von der Politik zum Recht“, also

---

<sup>6</sup> *Hans-Joachim Heintze*, Völkerrecht und Ethnizität – Minderheitenschutz, Recht und Politik, in: *WeltTrends*, N° 38/2003, S. 31.

<sup>7</sup> Vgl. zu diesem komplexen Wechselverhältnis *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp 1992, Frankfurt/M., S. 168 f., dort in Bezugnahme auf innerstaatliches Recht, aber auf das Völkerrecht mit geringen Modifikationen übertragbar.

<sup>8</sup> *Eckart Klein*, Völker und Grenzen im 20. Jahrhundert, in: *Der Staat*, 32. Jg., N° 3/1993, S. 357-378, S. 361.

<sup>9</sup> So stellvertretend für die Mehrheit der Völkerrechtler: *Kurt Rahl*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Geschichtliche Grundlagen – Umriß der gegenwärtigen Bedeutung, Ein Versuch, Böhlau, Köln/Wien 1973, 2. umgearb. u. erw. Aufl.; *Karl Doehring*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hg.), *Charta der Vereinten Nationen*. Kommentar, München: C. H. Beck, München 1991, S. 15-31; *Daniel Philpott*, In Defense of Self-Determination, in: *Ethics*, 105. Jg., N° 2/1995, S. 352-385.